

ECUADOR

BALANCE DE UNA DÉCADA

César Montúfar
Editor



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



EDICIONES
LA TIERRA

Ecuador

Balance de una década

Crisis socioambiental, extractivismo,
política e integración



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional, tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la Subregión en América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. Es la primera universidad de Ecuador en recibir un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426

www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec



EDICIONES
LA TIERRA

Ediciones La Tierra busca rescatar la obra de pensadores con reconocida trayectoria en la cultura e historia ecuatorianas, así como acompañar los procesos sociales que buscan la transformación de nuestra injusta realidad. Tiene como principal objetivo publicar la obra de autores nacionales y extranjeros sobre temas de nuestra realidad y de la realidad latinoamericana que contribuyan a afianzar los valores nacionales y a la afirmación de nuestra identidad como ecuatorianos y latinoamericanos.

Nuestras proyecciones incluyen líneas de trabajo con los actores sociales que definen, en estos mismos instantes, los nuevos rumbos de un país en transformación y un apoyo editorial a la difusión de sus propuestas. Nuestro compromiso se orienta a la juventud y a la promoción de la lectura.

Ediciones La Tierra

Avenida de los Shyris N36-152 • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 256 6036 • ediciones_latierra@yahoo.com

César Montúfar
editor

Ecuador

Balance de una década

Crisis socioambiental, extractivismo,
política e integración



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



Quito, 2019

Ecuador: Balance de una década

Crisis socioambiental, extractivismo, política e integración

César Montúfar, editor

Pablo Andrade, Wilson Araque Jaramillo, Andrés Argüello S., Ramiro Ávila Santamaría, Ana Lucía Bravo, Jaime Breilh Paz y Miño, Carlos Larrea Maldonado, Saudia Levoyer S., Luis Luna Osorio, César Montaña Galarza, César Montúfar, Angélica Ordóñez Charpentier, Pablo Ospina Peralta, Edison Paredes Buitrón, Francisco Pareja Cucalón, Jairo Rivera Vásquez, Malki Sáenz, María Fernanda Solíz, Arturo Villavicencio, Giannina Zamora

Primera edición

Depósito legal: 006222

Derechos de autor: 056426

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador: 978-9978-19-911-4

ISBN Ediciones La Tierra: 978-9942-751-15-7

Impreso en Ecuador, 2019

Tiraje: 500 ejemplares

© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426

www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

© Ediciones La Tierra

Avenida de los Shyris N36-152

Quito, Ecuador

Teléfono: (593 2) 256 6036

ediciones_la_tierra@yahoo.com

Coordinación editorial: Jefatura de Publicaciones, Universidad Andina Simón Bolívar,
Sede Ecuador

Corrección de textos: Andrés Cadena

Asistencia editorial: Paulina Cabezas

Diseño general y cubierta: Edwin Navarrete, Taller Gráfico

Impresión: Ediciones La Tierra

La versión original de texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión de pares ciegos, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Contenido

Presentación	9
El terremoto de abril de 2016 y la determinación social de la vulnerabilidad (Estructura clasista del impacto) <i>Jaime Breilh Paz y Miño, Giannina Zamora</i>	11
2016: Fin de ciclo político en Ecuador <i>Pablo Ospina Peralta</i>	33
Fuerzas Armadas y reforma constitucional: Otro inconveniente cambio normativo <i>Ramiro Ávila Santamaría</i>	41
La madre de todas las batallas: La comunicación en la era correísta <i>Saudia Levoyer S.</i>	57
Universidad y sociedad <i>Edison Paredes Buitrón</i>	67
La magna obra pública del Gobierno de la revolución ciudadana <i>Arturo Villavicencio</i>	93
Cambios geopolíticos e inserción externa del Ecuador <i>Luis Luna Osorio</i>	119
Tendencias, desafíos y perspectivas del desarrollo del derecho de la integración en América Latina <i>César Montaña Galarza</i>	141
Asimetrías y viabilidad política de la integración sudamericana: Reflexión pertinente para países como Ecuador <i>Francisco Pareja Cucalón</i>	165
La economía política del retorno de la ISI en Ecuador <i>Pablo Andrade</i>	181

Grandes empresas, crisis económica y revolución ciudadana. Informe de coyuntura, noviembre de 2015 <i>Pablo Ospina Peralta</i>	209
Crisis socioambiental y cambio climático: Economía productivista y civilización malsana <i>Jaime Breilh Paz y Miño</i>	219
El neoextractivismo en Ecuador: Crisis y alternativas <i>Carlos Larrea Maldonado, Ana Lucía Bravo, Malki Sáenz</i>	235
Extractivismo, cambio de la matriz productiva y violencia política <i>María Fernanda Solíz</i>	255
Quito: Agua, ciudad y cambio climático. Hacia un análisis del ciclo hidrosocial <i>Angélica Ordóñez Charpentier</i>	285
Los fallos de implementación en las políticas públicas de desnutrición infantil en Ecuador <i>Jairo Rivera Vásquez</i>	297
Políticas públicas para el emprendimiento y las pyme <i>Wilson Araque Jaramillo, Jairo Rivera Vásquez</i>	321
Inclusión de la pyme dentro del proceso de cambio de la matriz productiva <i>Wilson Araque Jaramillo, Andrés Argüello S. y Jairo Rivera Vásquez</i>	343
El ascenso del autoritarismo electoral en Ecuador (2007-2015) <i>César Montúfar</i>	359
Los autores	376

Abreviaturas

AC	Acuerdo de Cartagena
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
ATP	Agenda para la Transformación Productiva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Comunidad Andina
CCONDEM	Corporación Coordinadora Nacional para la Defensa del Ecosistema Manglar
CENACE	Centro Nacional de Control de Energía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas e Inversiones
CONVEMAR	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
CPIU	Corte Penal Internacional
EUA	Estados Unidos de América
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación
FEIREP	Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público
FF. AA.	Fuerzas Armadas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODINFA	Fondo para el Desarrollo de la Infancia
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INNFA	Instituto Nacional de la Niñez y la Familia
INOCAR	Instituto Oceanográfico de la Armada
INTI	Intervención Nutricional Territorial
ISC	Industrialización Selectiva y Comercio
MCPE	Ministerio de Coordinación de Política Económica
MCPEC	Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIPRO	Ministerio de Industrias y Productividad
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE:	Programa de Alimentación Escolar
PANN	Programa Nacional de Alimentación y Nutrición
PIB	Producto Interno Bruto
PIM	Programa Integrado de Micronutrientes
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PPA	Programa de Provisión de Alimentos
PRADEC	Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario
SAI	Sistema Andino de Integración
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNGR	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos
UE	Unión Europea
UNASUR	Comunidad Sudamericana de Naciones

Presentación

Ecuator es un país con múltiples encrucijadas; encrucijadas que demandan una profunda reflexión y análisis en distintas claves y campos disciplinarios. Este volumen aborda algunas de ellas: las relaciones internacionales del país y los procesos de integración en que está inmerso; los complejos problemas socioambientales que generan situaciones de riesgo para los ciudadanos y la naturaleza; las agudas crisis sociales y escenarios de protesta y conflictividad política; la crisis de un modelo político y económico basado en el gasto público, el extractivismo y el deterioro de los derechos, en el contexto en que se debate el posible fin de un ciclo político con el inicio del Gobierno de Lenín Moreno. El presente libro es una aproximación a estas problemáticas, resultado del trabajo de reflexión e investigación de docentes de diversas áreas de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), cuyas ponencias fueron presentadas, en una versión preliminar, en el marco de las conferencias Ecuador 2015 y Ecuador 2016 que, año a año, nuestra casa de estudios organiza para analizar los temas más candentes y problemáticos de la coyuntura ecuatoriana.

Este volumen constituye un aporte doble. Por un lado, es una mirada interdisciplinaria a temas de actualidad, que no pretende una visión totalizadora pero sí una aproximación temática profunda y rigurosa. Por otro lado, la contribución de una universidad crítica que asume su deber de generar conocimiento para que los actores de la sociedad puedan tener un debate informado sobre los temas nacionales. Ese es el sentido que anima los textos de la presente colección y, de esa forma, nuestra universidad espera estar presente y cerca de la sociedad desde el ámbito que nos corresponde como una entidad dedicada a la docencia, la investigación, la reflexión y el debate.

Vale aclarar que todos los trabajos de este volumen representan el punto de vista de académicos e investigadores de la Universidad Andina Simón Bolívar, y no comprometen la posición institucional de esta casa de estudios.

César Montúfar

El terremoto de abril de 2016 y la determinación social de la vulnerabilidad Estructura clasista del impacto¹

*Jaime Breilh Paz y Miño
Giannina Zamora*

Los desastres no son procesos aleatorios (determinación social de la vulnerabilidad)

El análisis de los desastres y las consiguientes estrategias de prevención y reconstrucción para ser efectivos, requieren adoptar un enfoque integral de la vulnerabilidad social y de la capacidad de afrontamiento de las colectividades más frágiles.

Este argumento se ilustra bien tomando el caso de la mortalidad producida en el desastre del trasatlántico Titanic a comienzos del siglo XX (Dawson 1995), que podría asumirse como una muestra mundial. Utilizando la base de datos de los pasajeros y su mortalidad, se pudo constatar la distribución clasista de la mortalidad. Como se observa en la tabla 1: murieron el 37,5% de pasajeros de primera clase (acaudalados miembros de la oligarquía europea, aristócratas y grandes empresarios); el 58,6% de los de segunda clase (comerciantes y profesionales) y 75,5% de la tercera clase (obreros migrantes en busca de trabajo en América). Gradiente notable que se acentúa aún más al romper la distribución por género, y que demuestra que la probabilidad de muerte en el siniestro estuvo poderosamente condicionada por la estructura del barco que favorecía las vías de escape y salvamento de primera clase, y por los menores recursos de afrontamiento de los pasajeros de tercera clase. Tal como sucede en la sociedad, la estructura y los sistemas de seguridad fueron diseñados con claras diferencias de clase.

Podría argumentarse que en un accidente de avión la destrucción inmediata es de tal magnitud que no admite diferencias sociales ni una determi-

1. Conferencia en el encuentro anual Ecuador 2016. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), 24 de noviembre de 2016.

Tabla 1. Mortalidad en el Titanic según clase social

			Sobrevida		Total
			0	1	
Clasboleto	1	Recuento	122	203	325
		% dentro de Clasboleto	37,5%	62,5%	100,0%
		% dentro de Sobrevida	8,2%	28,6%	14,8%
		% del total	5,5%	9,2%	14,8%
	2	Recuento	167	118	285
		% dentro de Clasboleto	58,6%	41,4%	100,0%
		% dentro de Sobrevida	11,2%	16,6%	12,9%
		% del total	7,6%	5,4%	12,9%
	3	Recuento	1.201	390	1.591
		% dentro de Clasboleto	75,5%	24,5%	100,0%
		% dentro de Sobrevida	80,6%	54,9%	72,3%
		% del total	54,6%	17,7%	72,3%
Total		Recuento	1.490	711	2.201
		% dentro de Clasboleto	67,7%	32,3%	100,0%
		% dentro de Sobrevida	100,0%	100,0%	100,0%
		% del total	67,7%	32,3%	100,0%

Fuente: Dawson, Robert, Jornal of Statistics Education 3 (3), 1995.
("Provincial Archives of Nova Scotia" "Board of Trade Inquire Report 1990").

nación diferencial que opere según los condicionamientos del tipo social de los pasajeros que viaja en dicha hipotética aeronave. En el caso de un sismo devastador, la ubicación geográfica del epicentro va a desencadenar impactos en distintas clases según el uso social y las clases presentes del espacio geográfico afectado.

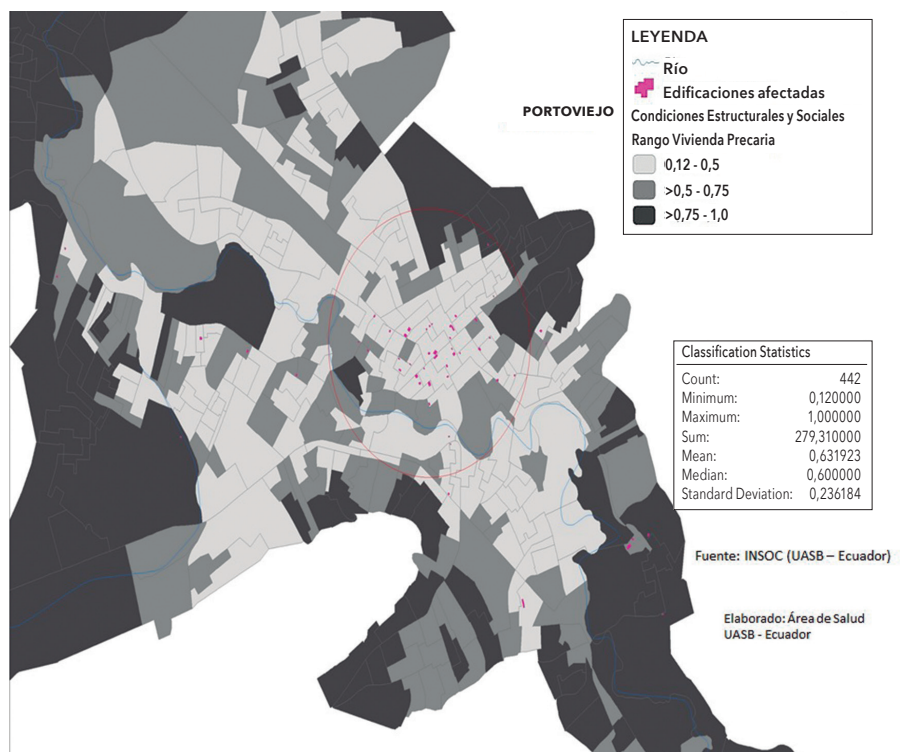
Convencionalmente, domina la idea errónea de que un desastre de gran escala afecta a todo el mundo prácticamente por igual, pero las circunstancias y la gravedad del impacto son diferentes según las características socioespaciales creadas por la sociedad y las distintas vulnerabilidades derivadas.

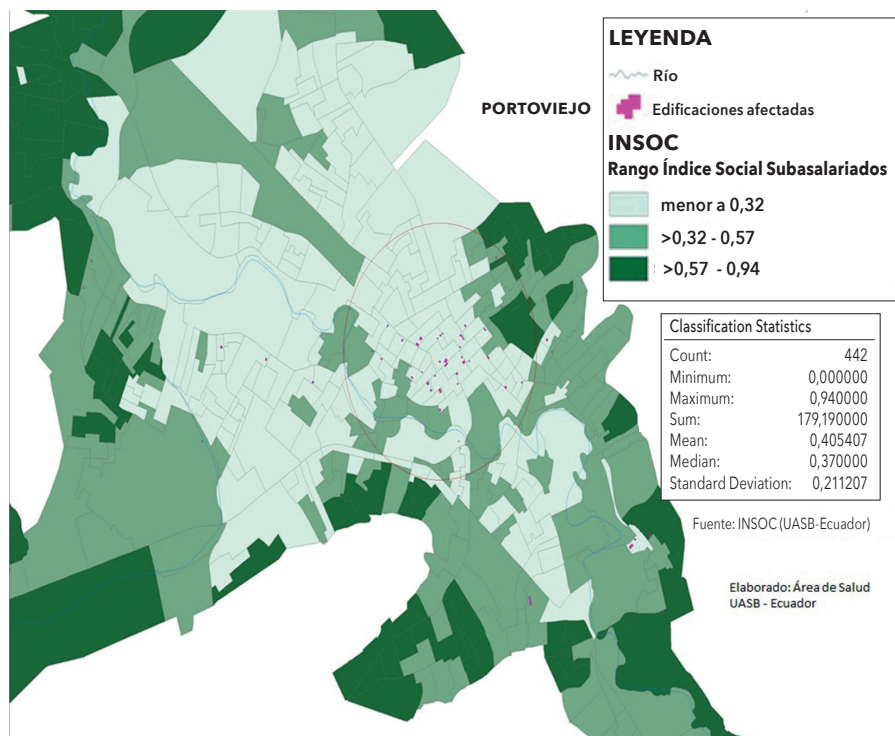
La eclosión de energía sísmica en un territorio opera según las características socioespaciales. La capacidad destructiva sísmica se ha medido en múltiplos de la fuerza destructiva de una explosión nuclear y por eso, dada la magnitud del fenómeno, podría pensarse que se distribuirían aleatoriamente los impactos inmediatos o directos de la energía sísmica (mortalidad

y trauma), así como los impactos mediatos en la infraestructura de salud; daño ambiental (agua); y la consiguiente multiplicación de procesos transmisibles, de choque traumático, afectación de la salud mental, consecuencias nutricionales, impactos en discapacidad; así como el agravamiento de trastornos preexistentes crónicos, especialmente ligados a estrés, hipertensión y diabetes.

Es decir, la vulnerabilidad de las poblaciones a los sismos, considerada como las “características de una persona o grupo desde el punto de vista de su capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza natural” (Blaikie et ál. 1995, 30), está profundamente cruzada por las características del espacio urbano o rural, las condiciones de la vivienda, las vías de comunicación, los recursos de afrontamiento y las carac-

Mapas 1 y 2. Distribución de clases sociales, precariedad de la vivienda y predios destruidos detectados en ortofotos posteriores al sismo en Portoviejo (abril de 2016)





Fuente: INEC (2010), Insoc (2016).

terísticas con las que se realizan los modos de vivir, cualitativa y cuantitativamente distintos, de las clases sociales que habitan el territorio afectado; y por las características preexistentes en las distintas clases de esa colectividad.

Se observa una distribución análoga –en herradura– de la disposición espacial del subproletariado y de las zonas de mayor precariedad de vivienda para corroborar la determinación social de la vulnerabilidad. Si se mira, además, la distribución de puntos rojos correspondientes a los predios detectados como destruidos –por comparación de ortofotos antes y después del sismo–, se nota que no se dibuja geográficamente el impacto en el anillo más vulnerable; cuestión que se explica más adelante y que puede distorsionar la definición de prioridades en la reconstrucción.

De acuerdo con la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR 2009), y a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) del Ecuador, *riesgo* se define como el resultado de la amenaza generado por la vulnerabilidad. La amenaza se conside-

ra como la potencial ocurrencia de un evento que puede ser tanto de origen natural (sismos, tsunamis, fenómeno de El Niño, etc.) como antrópica (represa, industria, violencia social, tecnológica, etc.), y que puede manifestarse en un lugar específico con una intensidad y duración determinadas, pudiendo ocasionar daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos o daños ambientales (UNISDR 2009),² en tanto que la vulnerabilidad resulta, como hemos dicho, de las “características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien, que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza” (34).

Para analizar el concepto de riesgo desde un enfoque crítico, es necesario considerar que al definir la población vulnerable, el evento natural tiene una importancia secundaria en la determinación del impacto durante y posteriormente al desastre, debido a que “la vulnerabilidad está íntimamente correlacionada con la posición socioeconómica [suponiendo que esta se interrelaciona además con las vulnerabilidades ligadas a la edad, sexo, condición etnocultural, etc.] y, por lo general, los pobres sufren más con los desastres que los ricos” (Blaikie et ál. 1995, 30).

El paradigma del riesgo es convencionalmente visto de modo reduccionista y lineal como una conexión de variables aisladas de su contexto social, de una manera “vertical, con una racionalidad centrada en el presente factorial, un presente desconectado de los procesos históricos de génesis (pasado) y de emancipación (utopía), por eso es una teoría de enorme utilidad a los modelos de gerencia neoliberal [...]” (Breilh 2003, 298). El análisis y la crítica radical a la visión aleatoria, determinista y multicausal del riesgo surgen porque se invisibilizan los procesos sociohistóricos sociales, políticos y económicos, que inciden en las vulnerabilidades³ (Hewitt 1983, citado en Blaikie et ál. 1995) de los colectivos e individuos.

Blaikie et ál. (1995) proponen que el análisis no parta desde las amenazas físicas, biológicas o tecnológicas, unilateralmente, sino desde las vulnerabilidades de las familias, comunidades y sociedades involucradas. De ese modo, y en consonancia con las tesis de la epidemiología crítica, este espe-

2. La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR) parte del PNUD.
3. Blaikie et ál. refieren el libro *Interpretation of Calamity*, de Hewitt, donde este “presentó de forma sistemática una crítica radical y global a la concepción fiscalista de los desastres y su gestión, y fue decisivo en ubicar la vulnerabilidad no solo como una característica de diferentes amenazas sino, ante todo, de los procesos económicos, políticos y sociales” (Blaikie et ál. 1995, 17).

cialista aporta también a una nueva teorización y conceptualización de los desastres y su gestión, planteando dos entradas al análisis de la vulnerabilidad. Primero, estudia las condiciones inseguras en las dinámicas de la urbanización y la degradación ambiental, siendo sus procesos fundamentales los de la economía política. Esta dimensión caracteriza “una determinada configuración temporal y espacial de vulnerabilidad con procesos económicos, políticos y sociales globales”(18). Una segunda entrada enfoca el problema de acceso a los recursos que pueda disponer una familia, comunidad o sociedad, de forma que le proporcione una determinada seguridad frente a las amenazas, permitiendo:

Identificar los diferentes canales y barreras sociales, económicas, políticas, culturales y otras que determinan el acceso a condiciones seguras. En el modelo se examinan tanto las variables económicas y políticas, como el acceso a la tierra y otros medios de producción, así como los procesos de género, edad y etnicidad. (18)

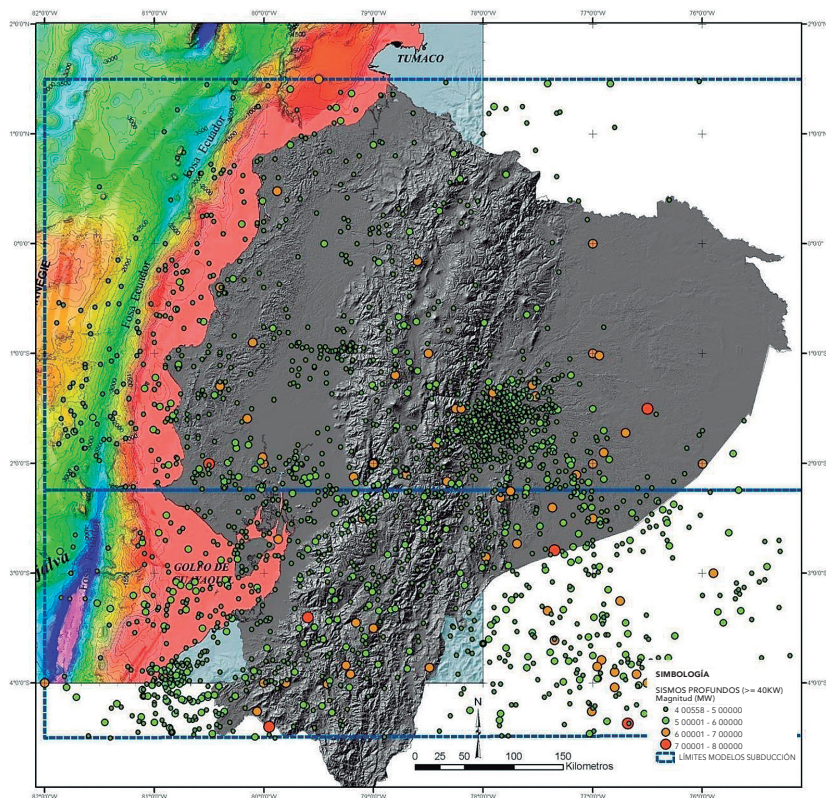
La teoría de riesgo convencional, en cambio, reduce el análisis a los factores causa-efecto, sin considerar el análisis sociohistórico (económico, social, político), la noción de “procesos”, y una conceptualización de la vulnerabilidad que permita entender y estudiar las “relaciones complejas que se tejen entre vulnerabilidad y desastre” (Blaikie et ál. 1995, 17), y que se debe mirar desde las tres dimensiones: general, particular e individual, tanto desde la génesis como desde la reproducción social (Breilh, 2010).

Historia sísmica del Ecuador (Litoral ecuatoriano)

Tectónicamente, el litoral ecuatoriano se encuentra dentro de una zona interplaca (mapa 3): “el entorno geodinámico de la fosa Ecuador es complejo y tiene su origen en la convergencia de la placa oceánica (Nazca) y Continental (Sudamericana) dentro del proceso de subducción” (Chunga et ál. 2015, 3), lo que ha dado origen a las deformaciones de la corteza terrestre (altas colinas en el litoral con alturas máximas de 760 m. s. n. m.) y zonas de subsidencia (Chunga et ál. 2015).

Considerando los datos históricos de sismos durante el período 1541-2008, Chunga et ál. han estimado los máximos niveles de sismicidad para el litoral ecuatoriano, siendo las zonas con mayores niveles de sismicidad (localmente) las ciudades de Guayaquil (máxima magnitud entre 6,5 a 7,2 y

Mapa 3. Distribución de sismos y entorno geodinámico



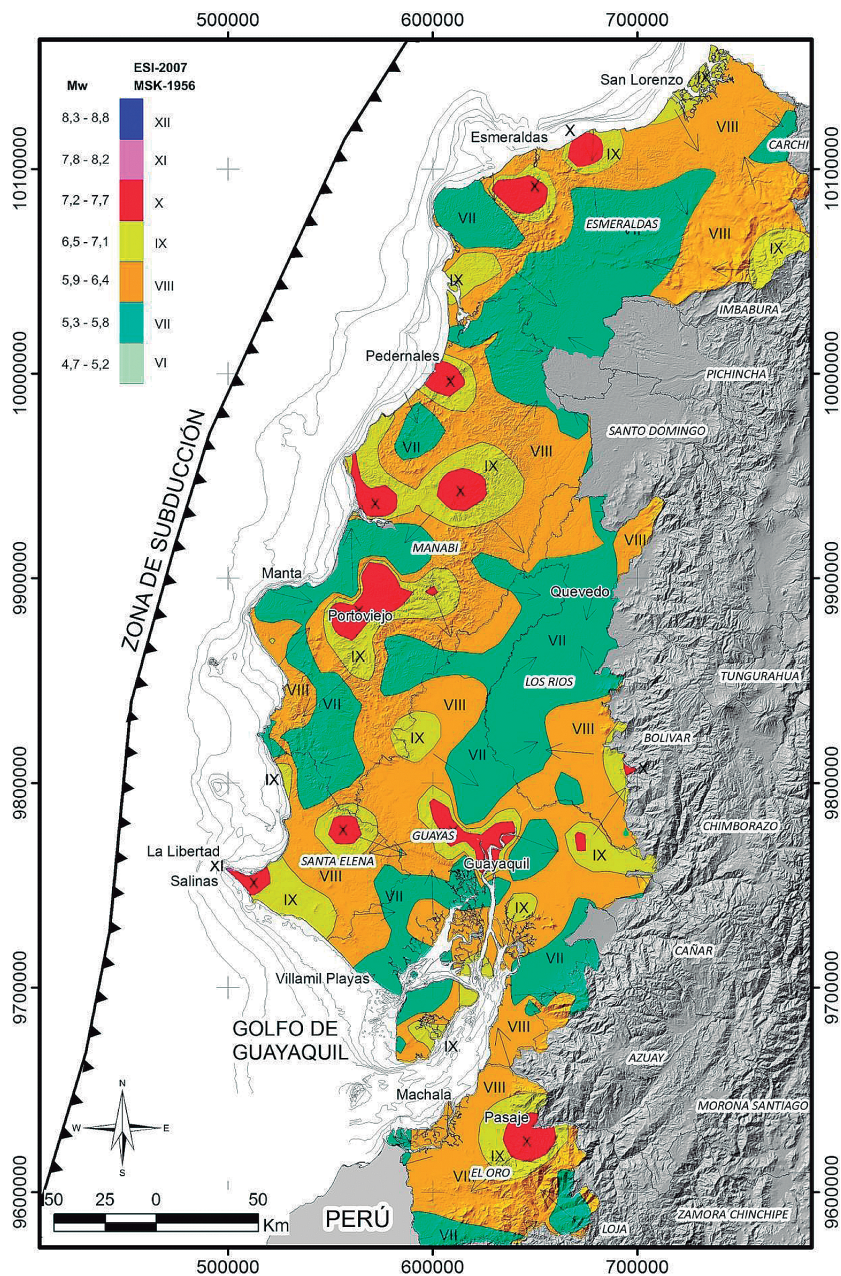
Fuente: Chunga et ál. 2015

una intensidad ESI⁴-2007 de IX), Libertad y Salinas (con una máxima magnitud entre 7,2 a 8,2 e intensidad ESI-2007 entre IX y X). Para Portoviejo, Río Verde, Zaruma y Bahía de Caráquez se pueden asumir valores similares a Guayaquil (Chunga et ál. 2015).

La isla de Muisne, que también es parte de la zona analizada, presenta valores máximos de magnitud entre 5,3 a 6,4 e intensidad ESI-2007 entre VII y VIII, de acuerdo con el mapa 4, en el que se observa la dirección del gradiente del campo de intensidad.

4. Environmental Sismic Intensity. "La Escala ESI-2007 mide solamente los efectos considerables en el terreno causado durante y después de un terremoto" (Michetti et ál. 2007, citado en Chunga et ál. 2015).

Mapa 4. Máximos niveles de sismicidad



De las zonas de mayor afectación (magnitud, intensidad) frente a sismos en el mapa anterior y del oficio Inocar-DIR-2016-1689-OF del Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR), dirigido a la Corporación Coordinadora Nacional para la Defensa del Ecosistema Manglar (CCONDEM)⁵ con fecha 29 de septiembre de 2016, se deduce que el INOCAR no posee información histórica sobre tsunamis en Muisne y que este tema está en proceso de investigación (modelamientos, recopilación de información). Por tal razón, la comuna de Muisne ha protestado por la incongruencia de la Resolución SGR-073-2016 del 22 de junio de 2016, en la cual se declara como zona de riesgo a toda la isla de Muisne, y se prohíben los asentamientos humanos en esta zona.

La pregunta que surge es: ¿por qué Muisne se declara como zona de riesgo y se plantea el desalojo de los habitantes de las caletas que, de acuerdo con el Insoc,⁶ constituye la población más vulnerable socialmente? O podría considerarse válida la hipótesis que Naomi Klein plantea respecto a que “las crisis y los desastres naturales han sido en realidad el *modus operandi* clásico de los seguidores de Friedman⁷ [...] y que esta forma fundamentalista del capitalismo siempre ha necesitado de catástrofes para avanzar” (Klein y García 2007, 12); así, hoy vemos que se construye un puente que une a Muisne con el continente en respuesta a intereses subyacentes, mientras en los discursos se manifiesta que este va a apoyar a la gente de la isla.

La doctrina del *shock* funciona cuando un desastre, como puede ser un terremoto, da lugar a que se anuncie un posible tsunami, sin mayor fundamento científico ni técnico, causando que la población pueda entrar en un estado de *shock* colectivo,⁸ (24) que se convierta en terreno fértil para quebrar la voluntad de los pobladores y hacer que renuncien a valores (como luchar por sus derechos que les reconoce la Constitución de 2008), que de otro modo defenderían.

5. Formada por organizaciones sociales de pescadores y recolectores artesanales, con un área de cobertura desde la provincia de Esmeraldas hasta la provincia de El Oro.

6. Indicador social.

7. Economista e intelectual estadounidense (1912-2006) defensor del libre mercado, líder de la Escuela de Chicago. Premio Nobel de Economía (1976).

8. “Después del tsunami, los pescadores de Sri Lanka tenían que abandonar su valiosa tierra frente al mar y cederla a los constructores de hoteles” (Klein y García 2007, 24).

Vulnerabilidad y resiliencia: Panorama sísmico en Chile y Ecuador

En Kobe, Hyogo (Japón), en 2005 se celebró la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, y se aprobó el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, que plantea el aumento de la resiliencia de las naciones y de las comunidades ante los desastres⁹ (UNISDR 2009, 1). En la Conferencia de Hyogo (2005), 168 países se comprometieron a obtener en un plazo de diez años “La reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres [...]” (UNISDR 2009) y se delinearon las siguientes prioridades de acción:

1. Garantizar que la reducción de riesgos de desastres sea una prioridad nacional y local, con una sólida base institucional para su implementación.
2. Identificar y observar de cerca el riesgo de desastres y mejorar las alertas tempranas.
3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
4. Reducir los factores subyacentes del riesgo.
5. Fortalecer la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz a todo nivel.

Por otra parte, el Marco de Sendai¹⁰ para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030 plantea como objetivo: “La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud, como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países”. Para alcanzar este objetivo, los dirigentes políticos, a todos los niveles, de todos los países, deben comprometerse en la aplicación y el seguimiento del Marco de Sendai. Las prioridades de acción son:

1. Comprender el riesgo de desastres.
 2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
9. Se determina que los desastres ocasionan pérdidas y “consecuencias para la supervivencia, la dignidad y los medios de vida de los seres humanos, en particular los pobres y para el desarrollo logrado a costa de mucho esfuerzo”.
10. Marco de Sendai 2015-2030 fue aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Miyagi (Japón).

3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
4. Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

Se considera hacer frente a “los riesgos de desastre en el contexto del desarrollo sostenible y de aumentar la resiliencia mediante el desarrollo de los medios y capacidades nacionales y locales de gestión y reducción de riesgos” (UNISDR 2009, 2).

Se entiende por *resiliencia* la

capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas para adaptarse, resistiendo o cambiando, con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. Viene determinado por el grado en que el sistema social es capaz de organizarse para incrementar su capacidad de aprender de desastres pasados a fin de protegerse mejor en el futuro y mejorar las medidas de reducción de los riesgos (EIRD,¹¹ Ginebra 2004 citado en UNISDR 2009).

Mapa 5. Riesgo sísmico en América Latina y el Caribe



Fuente: USGS

11. Estrategia Internacional para Reducción de Desastres de las Naciones Unidas.

Tabla 2. Tasa de mortalidad por el terremoto-mortalidad infantil

País	Año	Tasa de mortalidad por sismo sobre 100.000 habitantes	Mortalidad infantil x 1.000 nacidos
Haití	2010	2.250	77,3
Ecuador	1987	11	63,4
Ecuador	2016	4	17,9
Chile	2010	3	7,4
Colombia	1999	3	19,6
Perú	2007	3	18,5

Fuente: USGS, Institutos nacionales y censos del Ecuador, Argentina, Chile. Proyecciones de la OMS.

La aplicación del Marco de Acción de Hyogo en nuestro país consiste en la transformación de la ex Defensa Civil en la actual Secretaría¹² Nacional de Gestión de Riesgos, con sus fines y objetivos, y organismos del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, cuenta con el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos (Resolución SNGR-0243-2010), así como el Manual del Comité de Gestión de Riesgos (Resolución SGR-038-2014). A la fecha, sin embargo, está pendiente la aceptación y aprobación de la Ley de Gestión de Riesgos como “Ley Orgánica”, cuyo borrador se envió a la Asamblea en el año 2012, lo cual es requerido para mejorar su fortalecimiento institucional, siguiendo el orden jerárquico de aplicación de las normas.

Las amenazas naturales están asociadas con la dinámica “geológica, geomórfica, atmosférica y oceanográfica (por ejemplo, sismos, deslizamientos de tierra, huracanes y tsunamis)” (Lavell 2001, 3). De acuerdo con lo que se muestra en el mapa 5, América Latina y el Caribe son regiones con una gran exposición histórica a terremotos. El país que ha sufrido el mayor desastre, en relación con el número de muertos (222.570, según Ámbito 2010), resulta ser Haití, que además es considerado económicamente el país más pobre de América (RTVE 2010) y que, dada la precariedad de su estructura económico-social, no ofrece opciones de actividad ni soportes sociales a su población empobrecida. El principal indicador de la estructura social de Hai-

12. Decreto Ejecutivo 1046-A del 26 de abril de 2008 (Registro Oficial 345 del 26 de mayo de 2008). Posteriormente se dispone su rectoría en Gestión de Riesgos, en el art. 11, lit. d), de la Ley de Seguridad Pública del Estado (Registro Oficial 35, Suplemento del 28 de septiembre de 2009).

tí es la enorme desigualdad (70% de la población vive en la pobreza) entre una “mayoría negra criolla empobrecida y una minoría mulata (el 1%) dueña de casi la mitad de la riqueza del país” (Oxfam Intermón 2017). Luego del terremoto de 2010, “69.800 haitianos continúan viviendo en campos de desplazados como Camp Cano [...] casi se ha convertido en un barrio [...] con innumerables carencias [...] no hay alumbrado, recogida de basuras, ni red de saneamiento” (Carmona y García 2016).

De allí surge la necesidad de interpelar críticamente las nociones con las que suele trabajarse el análisis de los siniestros telúricos: una visión lineal que congela el análisis a simples asociaciones y restringe la comprensión de los problemas de vulnerabilidad e impacto a un tema de correlaciones formales.

Los datos anteriores muestran la correlación entre la mortalidad infantil (que está asociada a las condiciones de vida de las poblaciones) con la tasa de mortalidad por el desastre ocurrido; y si se profundiza el análisis al nivel familiar e individual, la vulnerabilidad de las poblaciones está socialmente determinada.

Tratándose de las conductas sociales indispensables para afrontar el siniestro, llama la atención el surgimiento de un patrón semejante en sismos y su impacto en los sectores empobrecidos. Los antecedentes establecidos en los marcos estratégicos de Hyogo y Sendai para la reducción de desastres, lo ejemplificado en Haití, las implicaciones de la teoría del *shock*, inducen a preguntar ¿por qué, a siete meses del terremoto del 16 de abril de 2016, la gente sigue en albergues?

Una aproximación certera a la construcción de una respuesta es el hecho de que, por un lado, se experimenta la ausencia de un fondo de reserva en años de extremo endeudamiento; y, en segundo lugar, que hay un proceso de degradación social, de la mano con un estado de apatía e inmovilidad. En definitiva, la carencia de espacios y recursos autógenos para reparación social y reconstrucción de la actividad productiva de la gente.

Cosa parecida a lo acontecido en la realidad de Haití, antes descrita, está sucediendo en los alberges de Manabí y Esmeraldas. Por ejemplo, “los refugios informales operan con riesgos [...] en el barrio María Auxiliadora de Bahía de Caráquez [...] sector, declarado zona de riesgo, los refugios contruidos con láminas de zinc [...] se han convertido en casas permanentes”; una moradora menciona que su casa está afectada y que se ve obligada a regresar a la casa a utilizar el baño, manifiesta que “estamos como botados, la

ayuda no llega [...] hay enfermedades, nos salen ronchas en la piel” (El Comercio 2016).

En esta misma línea, cabe preguntar ¿qué sucede en otro tipo de realidad, como la de Chile?

De acuerdo con el Centro Sismológico Nacional de la Universidad de Chile, ese es “uno de los países con mayor sismicidad del mundo y por lo tanto están obligados a estudiar y entender mejor la cinemática y dinámica del proceso de los terremotos, evaluar el peligro que estos representan en el país” (Centro Sismológico Nacional 2017).

Si consideramos la resiliencia como la capacidad de individuos, comunidades y sociedades de recuperarse ante un evento y/o desastre, observamos que Chile en el tema de gestión de riesgos tiene una mejor integralidad entre los actores estatales competentes y la sociedad civil, donde el rol de las autoridades “es no negar el hecho, es explicar la realidad y enseñar a sobrellevarlo. Presentar las formas de prevenir” (Cambio 21 2015).

Esto implica la capacidad de reacción (en tiempo y espacio) de los individuos y comunidades ante un evento; por lo tanto, resulta factible disminuir el nivel de incertidumbre y angustia de las poblaciones afectadas por un desastre.

La capacidad de resiliencia se podrá medir en función del tiempo de inserción de los individuos y de la comunidad en las actividades productivas.

Análisis del desastre

De acuerdo con el informe 53 del 30 de abril de 2016 de la SNGR, como resultado del terremoto del 16 de abril se registraron 660 personas fallecidas, 32 personas desaparecidas, 22.421 personas albergadas. La provincia de Manabí registró 646 fallecidos, y los cantones con mayor afectación fueron Manta (210 fallecidos), Pedernales (173 fallecidos) y Portoviejo (133 fallecidos); en el cantón Muisne no se registran fallecidos, solo un desaparecido.

El informe de evaluación de daños en viviendas, realizado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) en 2016, concluyó que muchas de las edificaciones que colapsaron no cumplían con las especificaciones técnicas para la construcción; por ejemplo, en Chamanga (parroquia Muisne), las viviendas con mayor afectación fueron aquellas asentadas sobre rellenos, muchas veces realizados por el gobierno local provincial

y/o cantonal de turno, a raíz de lo cual surge la pregunta: ¿cuál es la responsabilidad en el desastre de los gobiernos locales cantonales?, sabiendo que una de sus competencias es el uso y ocupación de suelo (donde se establece los lugares para uso residencial, comercial, de protección, etc.), así como el control de construcciones y asentamientos; y ¿cuál es la responsabilidad del gobierno nacional?, cuando la SNGR no aterriza los planes de gestión antes, durante y luego del desastre, desde la lógica de la reducción de vulnerabilidades, para lo cual una de las políticas prioritarias debería ser la recuperación de los ecosistemas de manglar, primero, como barreras protectoras y, segundo, como medio para minimizar la vulnerabilidad social y económica de las poblaciones locales, a fin de permitir la inserción de las poblaciones afectadas a la estructura socioeconómica de los respectivos territorios.

Para entender por qué existe mayor número de fallecidos en Manta y Portoviejo, con relación a Muisne, se debe analizar el nivel de expansión de infraestructura de uso turístico de estas localidades. Las casas de Muisne no superan los dos pisos; en las zonas de caletas, el mayor número de viviendas caídas son de un piso con techos de zinc, en tanto que en Pedernales y Manta las edificaciones superaban los tres pisos de construcción, con losas de cemento. A estos problemas de construcción se debe sumar la falta de respuesta de la población al tomar medidas de precaución, lo que denota el incipiente trabajo de la SNGR en temas de sensibilización y capacitación de la ciudadanía para reaccionar ante estos eventos naturales, agravado por la incipiente articulación de los actores estatales y no estatales.

¿Quiénes son los más afectados en el desastre del 16 de abril? Los de menos recursos, aquellos que no tenían aseguradas sus casas, los que vivían en caletas sin títulos de propiedad y que no son sujetos de crédito para reconstruir sus casas; los pobres que no tienen dinero para contratar un especialista de la construcción y deben realizarla de manera artesanal; los desplazados por la industria camaronera, que se quedaron sin el manglar como medio de vida, desterritorializados y establecidos en espacios geográficos vulnerables donde se quebrantaron “las 4 S de la vida”: sustentabilidad, soberanía, solidaridad y salud (bioseguridad) (Breilh 2010).

Casos de Portoviejo y Muisne

El terremoto de magnitud 7,8 Mw¹³ del 16 de abril de 2016, cuyo epicentro se ubicó entre las localidades de Pedernales y Cojimíes, provincia de Manabí, y que afectó también las zonas de Manta, Bahía de Caráquez, Portoviejo, Muisne y Esmeraldas, entre otras, causó la muerte de 660 personas, 32 personas desaparecidas y 22.421 personas albergadas (SNGR 2016), por lo que, mediante Decreto Presidencial 1001 del 17 de abril de 2016, se declaró “el estado de excepción en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Guayas, por los efectos adversos de este desastre” (SNGR 2016). Este desastre no puede ser considerado un producto aleatorio, sino una “problemática social” (Blaikie et ál. 1995) o como “problemas no resueltos del desarrollo” (La Red 1992, citado por Blaikie et ál. 1995, 16), porque el desastre está ligado al paradigma del desarrollo, enmascarado este por la ideología del progreso, que se expresa como “el desarrollo científico-tecnológico, el crecimiento económico, la modernización capitalista, la expansión mercantil, la obsesión productivista, etc.” (Benjamín 1973, 6, citado por Sierra 2010, 2).

El mencionado desastre de abril de 2016 se liga con los procesos de desarrollo debido a la determinación temporal y espacial de la vulnerabilidad sobre los procesos sociales, económicos y políticos.

La clasificación de países en desarrollados y subdesarrollados ha aupado la inserción de las estrategias y agendas de “desarrollo” de los organismos internacionales (Escobar 1996). Por ejemplo, en Ecuador, se han impulsado producciones de monocultivos (plantaciones bananeras y de palma africana, camaroneras, etc.) con el pretexto del “desarrollo”, lo que se ha justificado arguyendo mejoras en indicadores macroeconómicos como el Producto Interno Bruto (PIB), el cual no considera los daños ambientales, sociales y culturales que se generan en los espacios intervenidos, producto de la lógica de la “acumulación por saqueo” (Harvey 2005).

Lavell (2001) plantea al desarrollo como “la reducción de vulnerabilidades (o de riesgo) y el aumento de capacidades” (Anderson y Woodrow 1998, citado en Lavell 2001, 2); definición que tiene el mérito de introducir la vulnerabilidad como parte fundamental de los planteamientos del desarrollo.

13. Mw es una escala sismológica de magnitud de momento. Introducida en 1979 por Hanks y Kanamori, se basa en la medición de la energía total que se libera durante el sismo.

Para entender el metabolismo del territorio del litoral ecuatoriano y cómo la determinación social del espacio segrega a las poblaciones a espacios geográficos vulnerables, es necesario en primer lugar realizar un análisis sociohistórico a diferentes niveles de la reproducción social y observar la génesis de los procesos de la determinación social desde las dimensiones general, particular e individual.

El ecosistema manglar es y ha sido espacio de disputa entre grupos con diferentes visiones del espacio y del territorio; uno de esos grupos estaría representado por los empresarios camaroneros que, auspiciados por el Estado y bajo el discurso de contribuir al desarrollo del país, han ocupado el espacio del manglar con industrias camaroneras, lo cual implicó un saqueo por acumulación debido a que se tomó “ventaja de las desigualdades y asimetrías entre grupos sociales para saquear los recursos de los más débiles” (Breilh 2008). En este caso, el otro grupo de actores estaría representado por las comunidades de pescadores y recolectores artesanales, cuyos modos y estilos de vida desde hace tiempo dependen y se relacionan con el manglar y sus productos.

Las poblaciones, en su mayoría, han sido desplazadas de sus lugares de origen, generando así migraciones internas, dirigidas especialmente a las grandes ciudades y que han venido a alimentar a los cinturones de pobreza. Los pobladores que todavía permanecen en las áreas circundantes al manglar remanente se han visto condenados a sumergirse en condiciones de mayor pobreza. En el cantón Muisne el promedio de “pobreza” expresada en NBI (necesidades básicas insatisfechas) resulta ser del 98%. La pérdida de las zonas de manglar ha devenido una de las causas por las cuales las parroquias de Bolívar, Salima y San José de Chamanga alcanzan valores del 100% de pobreza, expresada en NBI.

Las fuentes de empleo para las poblaciones emplazadas en las inmediaciones del ecosistema de manglar son escasas, por lo que se requiere trabajar en otras actividades. La población económicamente activa (personas entre 15 y 64 años) en el cantón es del 55% (INEC 2010), población que resulta mayoritariamente subasalariada, con una incidencia máxima del 84% en Salima y un valor mínimo del 54% en Muisne (UASB-Área de Salud 2010).

Luego del terremoto, el principal interés de las instituciones públicas ha sido el de reconstruir las zonas afectadas desde la lógica de la relación naturaleza-sociedad existente antes del terremoto; por ejemplo, se viabilizan créditos de incentivo y reconstrucción para la industria camaronera, pero

no se menciona, en los discursos tanto del gobierno nacional como de los locales (provincial, cantonal, parroquial), la necesidad de priorizar y establecer una estrategia de recuperación de las zonas de manglar, que constituyen barreras naturales ante algunas amenazas, ni la importancia del valor de uso de este ecosistema para las comunidades locales. “La reducción en, o el control de la construcción de la vulnerabilidad [...] constituye un elemento fundamental, y uno de los factores que deberían definir el desarrollo” (Lavell 2001, 1).

La reconstrucción prioriza a los actores que pertenecen a los grupos de poder que están y/o definen las agendas políticas; no se prioriza a los actores locales, las decisiones se dan desde el centro político y se aplican en las periferias con el desconocimiento de las relaciones de los espacios sociales en los diferentes territorios.

La reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto debe considerar mínimamente las condiciones para una sociedad saludable, que son “forjar una sociedad soberanamente sustentable, con una construcción social solidaria” (Breilh 2010, 98), minimizando y/o eliminando las condiciones de inseguridad que caracterizan determinadas configuraciones temporales y espaciales de vulnerabilidad (Blaikie et ál. 1995).

Conclusiones frente a la reconstrucción

En la Constitución de 2008 se establecen derechos de los ciudadanos y de la naturaleza, y las garantías que los sustentan. Lamentablemente, el modelo capitalista vigente y sus correspondientes políticas determinan que prevalezca el modelo extractivista a gran escala, sobre el derecho a los espacios de vida de las poblaciones locales.

Los derechos de la naturaleza y de los pueblos que viven en colectivos se han reconocido en la formalidad de los discursos, pero en la praxis se imponen las condiciones y prácticas del modelo neoliberal extractivista. La naturaleza se asume como recursos capitalizables. Desde dicha óptica, la reconstrucción de zonas afectadas por el terremoto giraría primordialmente en torno al fortalecimiento de las industrias camaroneras, de los bienes y locales del gran comercio, pero no a la reconstrucción de los espacios de vida de las clases urbanas y rurales, ni de los ecosistemas el manglar, que tienen valor (barreras protectoras ante eventos naturales, albergan especies, etc.) y

son la base de sustentabilidad y soberanía en los modos y estilos de vida de las poblaciones locales afectadas.

Algunos grupos de la sociedad son más propensos que otros al daño, pérdida y sufrimiento en el contexto de diferentes amenazas. Las características clave de estas variaciones de impacto incluyen “clase, casta, etnicidad, género, incapacidad, edad o estatus” (Blaikie et ál. 1995, 30). Los grupos más vulnerables son aquellos que también tienen máxima dificultad para reconstruir sus medios de subsistencia después del desastre. Ellos son, por lo tanto, más vulnerables a los efectos de los subsiguientes eventos del desastre. La palabra “modos de vida o subsistencia” puede entenderse como

el dominio que un individuo, familia o grupo social tiene sobre un ingreso y/o sumas de recursos que se pueden utilizar o intercambiar para satisfacer sus necesidades. Esto puede incluir información, conocimiento cultural, tierra u otros recursos físicos, [...] modelo de acceso a las oportunidades que define la capacidad de la gente para afrontar el impacto de los desastres a los cuales está expuesta. (30)

La capitalización del espacio (social y geográfico) colectivo por parte de las economías extractivas produjo segregaciones socioespaciales, que se evidenciaron en el terremoto del 16 de abril de 2016, el cual transparentó la alta vulnerabilidad de los colectivos, familias e individuos más pobres ante un evento natural; se tornó evidente la ruptura sociohistórica del espacio colectivo, y la ruptura del metabolismo sociedad-naturaleza.

La “reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto” debe considerar, como mínimo, las condiciones para una sociedad saludable, que son “forjar una sociedad soberanamente sustentable, con una construcción social solidaria” (Breilh 2010, 98), caso contrario estamos reconstruyendo las zonas afectadas por el terremoto para continuar viviendo en un modelo social que niega la vida (Breilh 2015) y los postulados de las 4 S (Breilh 2010): sustentabilidad, soberanía, solidaridad y salud (bioseguridad).

El proceso de reconstrucción, entonces, no debe ser controlado por quienes piensan que los siniestros son una oportunidad para la promoción política, o para los negocios y la acumulación de riqueza; sino por las instituciones y colectivos que pensamos que un desastre, más allá del dolor que pueda causar, es una oportunidad para repensar la civilización malsana que reproduce y amplifica la vulnerabilidad, y para construir relaciones solidarias y condiciones de equidad, bienestar verdadero y seguro.

Lista de referencias

- Ámbito. 2010. "Haití: un informe oficial cifra en 222.570 los muertos por el sismo". ámbito.com, 17 de marzo. <<http://www.ambito.com/512924-haiti-un-informe-oficial-cifra-en-222570-los-muertos-por-el-sismo>>.
- Blaikie, Piers, Terry Cannon, Ian David y Ben Wisner. 1995. *Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres*. Ciudad de Panamá: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
- Breilh, Jaime. 2003. *Epidemiología crítica: Ciencia emancipadora e interculturalidad*, vol. 17. Buenos Aires: Lugar.
- . 2008. *Una perspectiva emancipadora de la investigación y acción, basada en la determinación social de la salud*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E).
- . 2010. "Las tres 'S' de la determinación de la vida: 10 tesis hacia una visión crítica de la determinación social de la vida y la salud". En *Determinação social da saúde e reforma sanitária*, editado por Roberto Passos Nogueira, 87-125. Río de Janeiro: Centro Brasileño de Estudios de la Salud.
- . 2015. "Conferencia en el Foro Cambio Climático y Salud". Conferencia presentada en Bogotá, 3 de septiembre.
- Cambio21. 2015. "Chile país de catástrofes: pragmatismo y resiliencia frente a terremotos, aluviones y tsunamis". *Cambio 21*. <<http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20150921/pags/20150921173113.html>>.
- Carmona, María José, y Paloma García. 2016. "Haití: 'Después de seis años del terremoto, esto solo es el principio'". *Eldiario.es*. 12 de enero. <http://www.eldiario.es/desalambre/Haiti-Despues-anos-terremoto-principio_0_472803042.html>.
- Corporación Coordinadora Nacional para la Defensa del Ecosistema Manglar (CCONDEM). 2007. *Certificando la destrucción*. Quito: Hivos, Red Manglar Internacional.
- Centro Sismológico Nacional. 2017. "Sismicidad y terremotos en Chile". *Sismología.cl*. <http://www.sismologia.cl/pdf/difusion/001_terremotos_y_sismicidad_chile.pdf>.
- Chunga, Kervin, Carlos Martillo, Nelson Pazmiño, Ma. Fernanda Quiñonez y Freddy Huaman. 2015. "Estimación de máximos niveles de sismicidad para el Litoral ecuatoriano a través de la integración de datos geológicos y sismotectónicos". *Revista Científica y Tecnológica UPSE* 1 (2). doi: <10.26423/rctu.v1i2.17>.
- Dawson, Robert. 1995. "Provincial Archives of Nova Scotia, Board of Trade Inquiry Report 1990". *Journal of Statistics Education* 3 (3).
- El Comercio. 2016. "Los refugios informales en Bahía de Caráquez operan con riesgos". *El Comercio*, 9 de diciembre. <http://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/refugios-informales-bahiadecaraquez-carpas-terremoto.html>.

- Escobar, Arturo. 1996. *La invención del Tercer Mundo*. Bogotá: Norma.
- Harvey, David. 2005. "Sobre reajustes espacio-temporales y acumulación mediante desposesión". *Herramienta: Revista de debate y crítica marxista*. No. 29: 7-21.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2010. "Censo de Población y Vivienda". *INEC*. <<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>>.
- Klein, Naomi, e Isabel F. García. 2007. *La doctrina del shock: El auge del capitalismo del desastre*. Barcelona: Paidós.
- Lavell, Allan. 2001. "Sobre la gestión del riesgo: Apuntes hacia una definición". Centro Regional de Información sobre Desastres para América Latina y el Caribe. <http://www.cridlac.org/cd/cd_inversion/pdf/spa/doc15036/doc15036-contenido.pdf>.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos y Desastres (UNISDR). 2009. *Marco de acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Ginebra: UNISDR. <<http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>>.
- Oxfam Intermón. 2017. "Qué hacemos: Haití". *Oxfam Intermón*. Acceso: agosto de 2017. <<http://www.oxfamintermon.org/es/que-hacemos/paises/haiti>>.
- Radio y Televisión Española (RTVE). 2010. "Haití, el país más pobre de América". *Rtve.es*, 13 de enero. <<http://www.rtve.es/noticias/20100113/haiti-pais-mas-pobre-america/311823.shtml>>.
- Sierra, Natalia. 2010. "El progreso una promesa terminada". *Aportes Andinos*, n.º 28 (julio). <<http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2797/1/RAA-28%20Natalia%20Sierra,%20El%20progreso%20una%20promesa%20terminada.pdf>>.
- Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo (SNGR). 2016. *Informe de situación 53*. 30 de abril de 2016. Quito: SNGR.
- Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), Área de Salud. 2010. *Insoc (Indicadores de Inserción Social)*. Quito: UASB-E.

2016

Fin de ciclo político en Ecuador¹

 *Pablo Ospina Peralta*

El último trimestre del año 2016 es también el último fin de año durante el Gobierno de Rafael Correa Delgado. Fin de año, fin de ciclo. En cierto modo, puede decirse que aquellos ingredientes que mejor simbolizan la última década están presentes en el último trimestre.

Sin dudas, el hecho más alarmante del fin de año es la sucesión de conflictos y el escalamiento de enfrentamientos entre comunidades shuar y la compañía china Explorcobre S. A. (EXSA), por el proyecto minero de cobre Panantza-San Carlos, en los municipios de Limón Indanza y San Juan Bosco, al sur de la provincia amazónica de Morona Santiago. El caso ejemplifica, pero también lleva al extremo, las consecuencias de la política de imposición de la minería metálica a gran escala. El 14 de diciembre de 2016, se produjo un ataque al campamento minero La Esperanza, presumiblemente conducido por miembros de las comunidades shuar que se oponen a la minería. Murió un policía y quedaron heridos tanto comuneros como policías. El gobierno respondió dictando el estado de excepción en la provincia de Morona Santiago y conduciendo el 17 de diciembre un operativo de captura en San Carlos y Panantza donde se detuvo a seis sospechosos. Hay que recordar que ya en diciembre de 2006 el campamento de la compañía había sido incendiado en el marco de un estallido general de conflictividad antiminera que precedió el inicio del Gobierno de Alianza País (Latorre 2012).² Una década más tarde, repleta de constantes escaramuzas, en agosto de 2016 había ocurrido ya una escalada en el conflicto cuando moradores

1. Este trabajo fue originalmente presentado como Informe de Coyuntura de diciembre de 2016 para el Comité Ecuménico de Proyectos con el auspicio de Desarrollo y Paz de Canadá, EED-Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo, Pan para el Mundo de Alemania e Hivos de Holanda.
2. Una detallada explicación de la coyuntura de movilización antiminera de fines de 2006 se encuentra en Latorre (2012).

de las comunidades shuar aledañas al campamento minero de Nankints que se oponían a la minería fueron desalojados y la zona fue militarizada. El 21 de noviembre de 2016 hubo un intento de toma del campamento por parte de comunidades shuar, y se produjo una nueva militarización que fue el antecedente inmediato del episodio de violencia del 14 de diciembre.³

La obsesión minera del gobierno lo ha llevado a ignorar los niveles de violencia que puede provocar la imposición de esta peligrosa actividad en zonas indígenas, de campesinos y de pequeña minería. La situación es incluso más grave en territorios de la nacionalidad indígena shuar, cuya tradición cultural y social puede equipararse a la de los mapuche del sur de Chile, puesto que rechazaron la presencia del Estado colonial y sus sucesores nacionales hasta mediados del siglo XX. El pueblo shuar ha sido tradicionalmente orgulloso, celoso de su autonomía, y guerrero: cualquier intento de imponer la minería sobre sus territorios seguramente solo podrá hacerse a un alto costo humano y social. Además, las más recientes reformas legales impulsadas por el gobierno tienden a reducir aún más la participación estatal en las rentas mineras con el objetivo de atraer la inversión internacional. El alto costo humano se hará, entonces, a favor de un menor beneficio social y de una mayor apropiación privada y transnacional (Gestión, Economía y Sociedad 2016).⁴

El giro hacia el pragmatismo económico, anunciado claramente desde el año 2011 y fortalecido con la crisis económica de los últimos dos años, encuentra su plena consumación en la firma el 11 de noviembre de 2016 y la segura ratificación de la adhesión ecuatoriana al tratado de libre comercio suscrito entre Colombia, Perú y la Unión Europea (UE). Iniciadas las negociaciones en el año 2008 entre la Comunidad Andina y la UE, los reparos iniciales de Bolivia y Ecuador llevaron al abandono de la mesa de negociaciones en 2009. Las presiones del sector exportador, especialmente exportadores de banano (el 62% de las exportaciones ecuatorianas a la UE), flores, hortalizas, camarón y atún, que tienen a la UE como su principal mercado, hicieron que Ecuador regresara incómodo para adherirse antes de ver aumentar los aranceles a la mayoría de sus exportaciones no petroleras. Tal

3. Sobre el ataque del 14 de diciembre, ver El Telégrafo (2016); sobre los desalojos de agosto de 2016, La República (2016); el informe de auditoría ambiental del proyecto con varios de sus detalles se puede encontrar en <<https://static1.squarespace.com/static/52dee491e4b0cb24e89e2b60/t/53234a10e4b01a67c704af39/1394821648601/AuditoriaAmbiental2010+Panantza.pdf>>.

4. Para el detalle del “giro tributario” desde 2014 destinado a atraer inversionistas reduciendo la participación estatal en los beneficios, ver María de la Paz Vela (2016).

como ocurrió con las negociaciones del tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América (EUA), las conversaciones con Europa no giraron nunca en torno a preferencias o beneficios adicionales para las exportaciones ecuatorianas sino a los plazos y la rapidez de la apertura ecuatoriana a las exportaciones y los servicios europeos, como condición para mantener los niveles arancelarios actualmente existentes. Es decir, se trató de una negociación de lo que Ecuador estaba dispuesto a ceder de su mercado para evitar que las condiciones de ingreso a Europa empeoraran (Jorgensen y Gorisek 2014).⁵

Los puntos más sensibles en el desmantelamiento de las protecciones ecuatorianas fueron las disposiciones sobre propiedad intelectual de patentes de productos farmacéuticos, las reglas para las compras públicas, la importación de vehículos y el desmontaje de los aranceles en productos agrícolas especialmente vulnerables como los lácteos, cítricos, hortalizas y papas. En todos ellos, la capitulación por comparación con los reparos de 2009 es virtualmente completa. En lácteos se excluyó solo la leche líquida, el queso fresco y las mantequillas, pero no la leche en polvo y concentrada, ni los yogures ni quesos (Jorgensen y Gorisek 2014).⁶ En cuanto a patentes de productos farmacéuticos, Ecuador renunció a sus prevenciones contra la protección de los datos de prueba y solo logró que entraran en vigencia cinco años después de la entrada en vigor del acuerdo. En cuanto a las compras públicas, ya desde 2014 el gobierno ecuatoriano “aceptó desistir de todas las propuestas de compromisos y suscribir el texto normativo igual que lo negociado con Colombia y Perú” (Jorgensen y Gorisek 2014; Chérrez, Bravo y García 2014).⁷

La crisis económica, la penuria fiscal y el deterioro general de la situación material del país han continuado haciendo estragos y reforzando el giro en la política económica. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó a mediados de 2016 que los retrasos por pagos a proveedores del gobierno fueron en 2015 de USD 5.273 millones y que serían de otros USD 4.464 millones en 2016 (Gestión, Economía y Sociedad 2016).⁸ Los indicadores sobre reducción de la pobreza y desigualdad de ingresos, que habían mejorado durante

5. Este es el mejor resumen que conozco sobre los términos de la negociación ecuatoriana.

6. Un análisis crítico basado en el informe de Jorgensen y Gorisek es el de Acción Ecológica (2015). *Lo que Ecuador negoció con Europa: El tratado comercial Ecuador-Unión Europea*. Quito: Acción Ecológica.

7. Aunque es un poco anterior que el de Jorgensen y Gorisek, recomiendo también ver Chérrez, Bravo y García (2014).

8. El informe del FMI es la única fuente sobre este tema, que el gobierno nunca ha transparentado en publicaciones oficiales (Gestión, Economía y Sociedad 2016).

toda la década, empezaron a mostrar retrocesos: el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en la distribución se ha mantenido estático entre 2011 y junio de 2016, oscilando entre 0,47 y 0,49; mientras la pobreza de ingresos, que llegó a su mínimo en 2014 (22,5%), ha tenido por segunda vez en quince años un incremento: el aumento anterior ocurrió en 2009, cuando fue también una crisis económica la que lo hizo crecer (BCE 2011).

La principal herramienta para enfrentar la crisis económica ha sido el agresivo endeudamiento y la reducción de las inversiones públicas. Aunque en general el detalle sobre las condiciones de los préstamos se ha mantenido en secreto, lo que se conoce revela que se trata de condiciones onerosas, con intereses altos y plazos cortos. El mejor indicador al respecto es el pago de amortizaciones de deuda externa e interna en las cuentas fiscales. En el año 2015 el pago registrado por deuda externa e interna llegó a la astronómica cifra de USD 7.350 millones, cuando el gasto conjunto en educación y salud llegó solamente a USD 5.200 millones. El pago por este concepto en 2014 fue de USD 4.900 millones y una proyección prudente de lo que posiblemente se habrá gastado en este rubro al finalizar el año 2016 lo hace subir hasta casi USD 9.000 millones adicionales (BCE 2016). Así, aunque el saldo total de la deuda externa e interna se ubica en alrededor del 40% del PIB, el pago anual por amortización se sitúa entre el 7 y el 9% del PIB, es decir, un punto porcentual más que el total del gasto social en el mejor año del correísmo (2008).

Para aumentar el techo del endeudamiento (según la ley ecuatoriana, 40% del PIB es el máximo permitido), el gobierno tomó algunas medidas especialmente polémicas que hipotecan las políticas sociales del futuro. En informes anteriores hemos señalado que el gobierno desconoció el pago obligatorio del 40% del gasto anual por pensiones (es decir, gasto social futuro) del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). En octubre de 2016, dio un paso más: mediante decreto ejecutivo decidió que la deuda a la seguridad social (y la deuda al Banco Central) no debe ser contabilizada como deuda, con lo que bajó en 12% la proporción de la deuda con el PIB, del 38 al 26% (Vela 2016). Esto forma parte de un esfuerzo por aumentar el techo legal máximo permitido de endeudamiento público. Desconocer deudas sociales, aumentar el techo de endeudamiento y priorizar el pago del servicio de la deuda: lo que empezó siendo progresista terminó siendo muy parecido al pasado.

El 24 de noviembre de 2016, el gobierno dio un audaz paso adicional en su esfuerzo por conseguir fondos adicionales. Subió el encaje bancario obligatorio a los bancos más grandes del 2 al 5%, es decir, los fondos provenientes de los depósitos que los bancos privados deben dejar inmovilizados en el Banco Central. Lo hizo con el insólito argumento de que era para promover que la banca privada aumentara sus préstamos: ¿cómo se puede promover los préstamos aumentando el dinero inmovilizado? Evidentemente se trata de una medida que aumenta las reservas del Banco Central del Ecuador y que, por lo tanto, le permite realizar nuevos préstamos al gobierno con los que este podrá para pagar salarios y cuentas atrasadas del mes de diciembre de 2016. La medida es de efecto inmediato, aumenta en pocos días en casi USD 1.000 millones las reservas del Banco Central y, para cerrar con broche de oro la operación, el gobierno puede tomar deuda adicional sin que siquiera se considere deuda.

El problema de la medida es que tiene un efecto recesivo, igual que las medidas que restan dinero corriente para el IESS. Un elemento central del crecimiento económico de la década pasada fue el *boom* de la infraestructura y el sector de la construcción. La disponibilidad de crédito ha sido esencial en esta evolución económica, y especialmente el dinero aportado por el Banco del IESS. Desde el año 2015 se ha producido una contracción seria en el sector inmobiliario, con efectos encadenados en el empleo de grupos con menor educación formal. El sector de la construcción presentó una reducción del 10,7% en el segundo trimestre de 2016 (el crecimiento empezó a ser negativo en este sector desde el tercer trimestre del año 2015) (Romeiro y Meléndez 2016). Sin duda, una parte importante de la contracción tiene que ver con el ambiente de incertidumbre reinante pero también con la contracción del crédito: el aumento del encaje bancario empeora las cosas porque resta fondos potenciales para inyectar en el sector.

Dos medidas de fin de año parecerían ir en sentido contrario a esta general tendencia al pragmatismo económico de un gobierno que ha recaído en medidas que posponen pero no enfrentan los problemas del aparato productivo, y a un marchitamiento de los logros sociales de la década y media de expansión ligada al *boom* de las materias primas y al regreso del Estado. El jueves 1 de diciembre de 2016, el gobierno envió a la Asamblea Nacional con carácter urgente (para ser aprobado en 30 días) un proyecto de ley “contra la especulación” en los precios de la tierra. Es una nueva versión de un proyecto de ley anunciado a mediados de 2015 que provocó, junto con un aumento del impuesto a las herencias, una oleada de manifestaciones ca-

llejeras de rechazo, en el cual se cambia el método de cálculo del impuesto a la plusvalía en la venta de terrenos con el propósito explícito de recuperar la ganancia obtenida gracias a las obras públicas. El proyecto de ley supone que toda ganancia por sobre la tasa de interés pagada por los bancos, más una fracción exenta, es “extraordinaria” y por lo tanto “ilegítima”. Sobre la fracción adicional de aumento del precio de la tierra y de los inmuebles, el proyecto de ley plantea recaudar el 75% de impuesto a favor del Estado (en lugar del 10% actualmente vigente) porque asume que la fracción adicional se obtuvo por obras públicas o por medidas distintas a la inversión del propietario.

Curiosamente, en el mismo proyecto de aumento del impuesto a la plusvalía el gobierno introdujo una reforma a la ley de minería por la que las ganancias extraordinarias de las empresas mineras se exceptúan del pago del impuesto del 75%. El argumento gubernamental es que ese impuesto a las ganancias extraordinarias (que también existe en el caso del aumento de los precios del petróleo) limita la inversión en este sector de extracción de recursos minerales. Lo llamativo es que en el sector inmobiliario, mucho menos concentrado en grandes empresas transnacionales que el sector minero, para el gobierno el mismo argumento no se aplica. Pero la verdad es que la medida, incluso si se revelara como necesaria, podría ser inoportuna.

En un contexto de contracción de la actividad inmobiliaria y de crisis en el sector de la construcción, el proyecto de ley no ayuda a la reactivación. En efecto, no grava solo la tierra, sino la construcción. De hecho, estimula que se deje el dinero en el banco puesto que el interés en el banco no paga impuestos ni remotamente cercanos al 75%, y carece de riesgo. El gobierno ha insistido en que es una ley que protege a los compradores y ataca a los vendedores, pero es difícil ver cómo lo haría puesto que el costo de semejantes impuestos, cuando pueden ser asumidos por alguien, los paga el comprador. Es como el impuesto a las ventas: lo paga quien compra. E incluso si fueran pagados por el vendedor o se distribuyera su pago entre los dos, la fracción adicional se la llevará el Estado. Aunque sin duda existe la especulación inmobiliaria y de la tierra, parece poco probable que esta medida la detenga.

Si la ley sobre la plusvalía es muy arriesgada en la coyuntura de la campaña por las elecciones generales de febrero de 2017, la segunda medida tiene claro interés electoral y escaso impacto económico real. El 7 de diciembre, el presidente Rafael Correa emitió el decreto por el que convoca a una

consulta popular para el mismo día de las elecciones, el 19 de febrero de 2017. La pregunta de la consulta apunta a prohibir que candidatos a puestos de elección popular y los funcionarios públicos puedan tener bienes en paraísos fiscales: “¿Está usted de acuerdo en que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales?”. El gobierno llama a esta pregunta un “pacto ético” porque evidentemente es algo puramente simbólico: no pretende detener la fuga de capitales hacia paraísos fiscales ni ilegalizar estos depósitos. Para ello le hubiera bastado una ley. Su interés, evidentemente, es generar simpatías electorales y facilitar la participación del presidente durante la campaña electoral.

En síntesis, el fin del año 2016 simboliza bien el fin del ciclo político de toda una década. Con el fin de la bonanza económica, fundada en el precio de las materias primas, se termina el ciclo de la mayoría de medidas económicas heterodoxas. Al terminar el año, se han vuelto evidentes los límites de un modelo económico que sigue reforzando la extracción de materias primas y que terminó cediendo a la presión de los tradicionales grupos exportadores porque no fue capaz de impulsar un cambio significativo en la estructura económica del país. Debido a ese límite de fondo, los avances sociales de la bonanza se debilitan y empiezan a retroceder. De los viejos afanes de cambio profundo quedan algunos gestos aislados, más simbólicos que reales.

Lista de referencias

- Acción Ecológica. 2015. *Lo que Ecuador negoció con Europa: El tratado comercial Ecuador-Unión Europea*. Quito: Acción Ecológica.
- Banco Central del Ecuador (BCE). 2011. *Estadísticas macroeconómicas: Presentación estructural 2011*. Quito: BCE.
- . 2016. *Información Estadística Mensual 1976, octubre*.
- Chérrez Cecilia, Elizabeth Bravo y Mary García. 2014. *Acuerdo comercial multipartes Ecuador-Unión Europea: ¿Negociación de un TLC? Posibles impactos en el sector rural*. Quito: Fundación Heifer Ecuador.
- El Telégrafo. 2016. “Se declarará estado de excepción en Morona tras muerte de policía en ataque a minera”. *El Telégrafo*. 14 de diciembre. <<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/presidente-informa-de-un-policia-muerto-en-intento-de-irrupcion-en-campamento-minero>>.

- Gestión, Economía y Sociedad. 2016. "Cinco revelaciones que aparecen en las cuentas del FMI". *Gestión, Economía y Sociedad*, 268 (octubre-noviembre): 39-40.
- Jorgensen, Mathias, y Tomaz Gorisek. 2014. *Informe sobre la conclusión de las negociaciones para el ingreso del Ecuador al Acuerdo Comercial entre la UE y Colombia/Perú*. Bruselas: Comité de Políticas de Comercio, Comisión Europea, Dirección General para Comercio, 23 de julio.
- La República. 2016. "Este es Luis Tiwiram, el shuar más buscado en Morona Santiago tras ataque a minera china". *La República*. 17 de diciembre. <<http://www.larepublica.ec/blog/politica/2016/12/17/este-luis-tiwiram-shuar-mas-buscado-morona-santiago/>>.
- Latorre, Sara. 2012. "El movimiento ecologista popular antiminero en Ecuador". *Ecuador Debate*, 87 (diciembre): 123-46.
- Romero, Bertha, y Ángela Meléndez. 2016. "El sector de la construcción no recobra el pulso". *Gestión Economía y Sociedad*, 269 (noviembre-diciembre): 14-5.
- Vela, María de la Paz. 2016. "Roto el techo del 40% deuda / PIB, se potencia nuevo endeudamiento". *Gestión, Economía y Sociedad*, 269 (noviembre-diciembre): 30-2.

Fuerzas Armadas y reforma constitucional

Otro inconveniente cambio normativo

Ramiro Ávila Santamaría

Los militares para la guerra, los policías para la delincuencia. Esa es la distinción básica y simple en cuanto a las funciones diferenciadas de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) y de la Policía Nacional. Cuando los militares hacen labores de policía, la posibilidad de que ocurran violaciones a los derechos humanos aumenta. Menciono dos casos para ejemplificar esta afirmación.

El primer caso se conoció en Ecuador como el de “Los once del Putumayo”. Este fue posiblemente el primer caso de violaciones graves a los derechos humanos que defendí junto con otras abogadas. En este caso los militares cumplieron el rol propio de la Policía: investigaron un delito, detuvieron a las personas, realizaron informes que sirvieron de base para el comienzo del proceso penal. Luego desaparecieron formalmente del juicio aunque tuvieron una presencia permanente a lo largo del proceso. Recapitulemos el caso desde el informe de la Comisión de la Verdad y desde mi propia versión testimonial como abogado de los once indígenas y campesinos del Putumayo que fueron procesados, condenados y, finalmente, absueltos.

1993, frontera del Ecuador con Colombia. Existe presión internacional para evitar el tráfico de drogas transfronterizo. Ecuador decide implementar un patrullaje continuo en el río Putumayo. El patrullaje se hace mediante lanchas rápidas y tiene presencia militar. Se denuncia en la zona que hubo abusos por parte de quienes patrullaban: requisas, robos de productos, intimidaciones y más. Frente a estas denuncias, la guerrilla colombiana, que tenía presencia en la zona, advierte mediante comunicados que paren los abusos. Esto no sucedió. Un día emboscan a las lanchas y la guerrilla asesina a once policías y militares. ¿Guerra o delito? No fue un acto de guerra porque no hay hostilidades entre la Policía y el Ejército y la guerrilla, y nunca se ha reconocido la existencia de un conflicto armado entre estas partes.

Es un delito sin duda. Un asesinato, y grave. Según las normas ecuatorianas, debía intervenir la Policía. No lo hizo. Intervino el Ejército. El país conmocionado y los medios de comunicación claman por justicia. El Ejército, con una eficacia impresionante, a los pocos días logra descubrir y dismantelar, según la versión oficial, uno de los grupos guerrilleros, que incluían comandantes, combatientes y hasta una informante. En los medios de comunicación aparecieron encapuchados reconociendo ante las cámaras la autoría de este execrable delito. Hasta ahí, ¿positiva la intervención del Ejército en la lucha contra la delincuencia? Desde la versión gubernamental y oficial, sí. Desde la lógica de los derechos humanos, no.

El Ejército detuvo a once personas que vivían y se encontraban alrededor del lugar de los hechos. No fue una detención flagrante, o sea al momento de cometerse los hechos, sino varios días después. Necesitaban boleta de captura dispuesta por un juez penal. No la tuvieron. La detención entonces fue ilegal y arbitraria. La única presunción que tenían era que estaban cerca del lugar de los hechos. Mala suerte. Vivir cerca de donde se comete un delito no le hace delincuente a nadie. Pero esa lógica perversa funcionó así. Después de la detención, todos y cada uno de los detenidos fueron incomunicados, “fueron torturados de manera brutal, sufriendo, entre otros vejámenes los siguientes: guindadas; aplicación de electricidad en órganos sexuales; asfixia, golpes y heridas importantes; amenazas constantes de muerte; de privación por más de ocho días de alimento y bebidas; así como violencia sexual de diversa índole, entre otras” (Comisión de la Verdad 2010, 353).

Uno de los detenidos torturados ha manifestado: “nos pusieron cables por el ano pelado, pelado el cable en el pene, también nos amarraron unos cables, nos hicieron llorar, nos desmayábamos porque no nos dejaban de poner la corriente” (275). Otro de los detenidos cuenta de la mujer detenida: “alcancé a ver que ella estaba desnuda con un poco de militares y estaba sangrando por la parte vaginal, no sé qué le harían pero yo digo que ella fue violada, porque ella mismo me contó eso después que estuvimos ya libres” (272).

Cuando los parientes de los detenidos iban a reclamar por sus familiares, los militares les amenazaban: “Me dijeron que me devuelva enseguida porque si no hacía caso me amarraban también y me botaban del helicóptero. Les dije: ¡Cómo puede ser esto! Si se llevan al papá y me llevan a mí que soy la mamá, quién va a trabajar para los niños” (496).

El informe de los militares, que tenía una hoja por cada detenido con su confesión a partir de la tortura, sirvió de base para ordenar su prisión preventiva, para probar que eran miembros de un grupo terrorista (asociación ilícita) y que habían cometido asesinato. Les condenaron a la máxima pena en primera instancia. Les confirmaron la condena en segunda instancia. Al final, la Corte Suprema de Justicia de aquella época, al resolver un recurso de casación, hizo valer el resto del expediente en el que se demostraba con informes periciales que fueron torturados y con declaraciones juramentadas de testigos que estaban en otro lugar. Fueron declarados inocentes. En este caso, el Ejército haciendo funciones de Policía se equivocó de forma inaceptable y violó gravemente los derechos humanos. ¿Es este caso aislado?

Según el informe de la Comisión de la Verdad, durante el período de investigación de las violaciones a los derechos humanos (1984-2007), en términos absolutos las Fuerzas Armadas cometieron en 586 casos violaciones a los derechos humanos, 31 casos en operaciones conjuntas con la Policía, mientras que la Policía registra 370 casos (98). Por el lugar donde se cometieron las violaciones en dependencias de las Fuerzas Armadas (cuando hablamos de Fuerzas Armadas incluimos al Ejército, la Fuerza Aérea y Marina) se cometieron 305 casos y 84 en lugares oficiales (Policía Judicial y Centros de Rehabilitación Social) (Comisión de la Verdad 2010, 95). En cuanto a víctimas de privación ilegal de libertad, el Ejército registra 254 casos mientras que la Policía 87 (126). En cuanto a la tortura, las Fuerzas Armadas registran 252 casos y la Policía 158 (179). En el siguiente cuadro se puede visualizar estos datos.

Cuadro 1

	Policía Nacional	Fuerzas Armadas
Casos de violaciones DDHH	586	370
Lugar violaciones DDHH	84	305
Privación arbitraria libertad	87	254
Tortura	158	252

Fuente: Informe Comisión de la Verdad 2010.
Elaboración propia.

Una primera conclusión que podemos sacar es que el caso Putumayo es ejemplificador de lo que sucede cuando las FF. AA. realizan actividades propias de lucha contra la delincuencia, y que no es un caso aislado. Además, si uno compara la actuación de la Policía Nacional con la de las FF.

AA., estas últimas registran mayores casos de violación de derechos. Ahora bien, en el siguiente caso, que analizaremos en el siguiente acápite, se puede apreciar las consecuencias jurídicas de un supuesto hecho delictivo en el que intervino el Ejército dentro de un estado de excepción, que tendrá relación directa con la norma constitucional del año 2008.

La misión de las Fuerzas Armadas en la Constitución de 2008

1992. Varios hechos de delincuencia, considerados graves por el gobierno, suceden en las principales ciudades del Ecuador. La reacción fue decretar el estado de excepción. En aquel decreto (Decreto 86 del 3 de septiembre de 1992) se consideró que “en todo el territorio nacional y, especialmente en las ciudades de Quito y Guayaquil, continúan suscitándose hechos de vandalismo, atentados contra la integridad física de las personas y considerables perjuicios a la propiedad pública y privada, que han determinado un grave estado de conmoción interna”. Con este antecedente se dispuso “la intervención de las FF. AA. en todo el territorio nacional como medio de precautar la seguridad de las personas y de los bienes públicos y privados” (Corte IDH 2007, párr. 44). En otras palabras, se autorizó a las FF. AA. intervenir en cuestiones propias de la Policía Nacional.

El 6 de marzo de 1993 las tres ramas de las FF. AA.: Marina, Fuerza Aérea y Ejército, junto con la Policía Nacional, realizaron un operativo conjunto en Guayaquil, en el barrio Batallón. En el operativo participaron alrededor de 1.200 agentes y tres camiones del Ejército, lanchas y un helicóptero. Con este aparataje, miembros de las FF. AA. encapuchados con pasamontañas, usando explosivos, abrieron la puerta de las casas de Wilmer Zambrano Vélez, Segundo Olmedo Caicedo Cobeña y José Miguel Caicedo Cobeña e ingresaron a sus casas, donde estaban con sus compañeras y algunos de sus hijos (Corte IDH 2007, párr. 73). El objetivo del operativo era “la captura de delincuentes, narcotraficantes y terroristas”. Entrar a esas casas, donde supuestamente estaban este tipo de personas, se basó en informes de inteligencia militar (Corte IDH 2007, párr. 74).

¿Se procedió a la detención de las personas supuestamente delincuentes? No. Las Fuerzas Armadas mataron a las personas que buscaban. Las FF. AA. emitieron un comunicado el mismo día de los hechos y dieron una versión oficial de lo sucedido:

Los objetivos del operativo fueron la captura de subversivos, delincuentes, traficantes de droga, armas y materiales afines. El resultado del mismo es el siguiente: *Tres delincuentes cayeron en acción al oponer resistencia*. 39 detenidos que por sus declaraciones preliminares han participado en varios asaltos, asesinatos, violaciones, tráfico y consumo de droga. La ciudadanía debe estar consciente que un operativo militar lleva consigo el uso de la fuerza, por lo que *al oponerse al mismo, puede traer lamentables consecuencias*; por lo tanto, en el futuro *se pide la colaboración* de toda la ciudadanía. Por la forma en la que se llevó a cabo su planificación y la ejecución, se considera que *fue un operativo limpio*, porque a más de los delincuentes que opusieron resistencia nadie salió herido. Si se han producido *desordenes en las casas fue por la imperiosa necesidad de encontrar la droga y armas* que [...] fue positiva. La ciudadanía *debe tener certeza* de que las Fuerzas Armadas actuarán en el futuro de igual manera, con el único objeto de combatir aquellos elementos que buscan alterar la paz ciudadana. (Corte IDH 2007, pie de página 56. Énfasis añadido)

Como se puede ver en esta versión de las FF. AA. las personas fueron consideradas culpables antes de entrar en la casa, y según informes de inteligencia. No tuvo sentido la presunción de inocencia ni tampoco la idea de que solo pueden considerar culpables los jueces y después de un proceso debido en el que se garantice la defensa. Las personas además murieron por culpa de ellas mismas, no por parte de quienes ingresaron a sus casas: se opusieron y por tanto tenían que morir. ¿Cómo resistir ante 1.200 personas? De paso, las FF. AA. amenazan a la ciudadanía cuando piden colaboración y les dicen que si no colaboran les podría traer “lamentables consecuencias”. O sea entre líneas dicen que les podría pasar algo similar a lo que les sucedió a las víctimas. Luego, afirma que fue “limpio”, que supongo quiere decir que respetó el derecho. Añade una justificación más para las muertes: “la imperiosa necesidad de encontrar droga y armas”, las cuales, según se desprende del mismo comunicado, no hicieron constar como evidencia porque simplemente no las había. Finalmente, piden un acto de fe amenazante: certeza de que actuarán de igual manera para garantizar la paz ciudadana. ¡La paz de la que se habla se sustenta en la ejecución extrajudicial de tres presuntos delincuentes!

El 11 de marzo de 1993 el Jefe del Comando Conjunto de las FF. AA. manifiesta:

Los nombrados *son delincuentes* que en su haber tienen un *sin número* [sic] *de asaltos* perpetrados principalmente en Guayaquil, además con una *Red de Narcotraficantes Extranjeros* para la Distribución y venta de Drogas [...]. [S]e cum-

plió estrictamente con lo planificado razones [sic] estas por las cuales *unicamente* *ubieron* [sic] *tres muertos* los mismos que fueron los únicos que opucieron [sic] resistencia con armas [...]. *Se logró desintegrar una Banda* de Asaltantes de Bancos y Casas Comerciales que realizaban en diferentes partes de la ciudad y cuyo dinero era distribuido tanto para la subversión como para satisfacer sus vicios. (Corte IDH 2007, pie de página 57. Énfasis añadido)

La más alta autoridad militar avala la ejecución extrajudicial. Las personas están sentenciadas por las FF. AA. sin que hayan tenido tiempo para defenderse y probar lo contrario: son delincuentes, venden droga, tienen armas, son parte de una red internacional. Si todo eso era cierto, merecían incluso ser condenados pero nunca ejecutados. Además de narcotraficantes financian la subversión, o sea también son terroristas o guerrilleros.

El 22 de marzo el ministro de Defensa, en carta dirigida al presidente del Congreso, de manera más retórica y sin faltas de ortografía, expresa:

Es importante que el delito, considerado como un fenómeno constante de todo conglomerado humano, se mantenga dentro de límites razonables. Cuando este supera el nivel de tolerancia, cuando campea con síntomas de enseñorearse en una ciudad o en un país, afectando a la producción y al comercio, amenazando a la existencia misma de una sociedad, *cuando la acción de la Policía Nacional no es suficiente, es legítimo y necesario recurrir a las Fuerzas Armadas, como así lo ha dispuesto el Jefe de Ejecutivo [...]*. [P]orque el soldado y el policía que enfrentan la emboscada, la trampa, el ametrallamiento leve, desencadenados por quienes no de detienen ni ante el asesinato de inocentes, se preguntan si ellos no tienen también sus derechos humanos, porque no escuchan una voz de solidaridad o protesta a su favor, por parte de las organizaciones de protección de estos derechos. En cambio, *es muy usual que se defiendan los derechos humanos de los terroristas*, con actitudes que van más allá de los laudables actos de humanidad y solidaridad humana que corresponden. (Corte IDH 2007, pie de página 58. Énfasis añadido)

El ministro justifica el estado de excepción, el operativo conjunto con la Policía y la necesidad de que las FF. AA. participen activamente en seguridad ciudadana, y rechaza cualquier reclamo sobre derechos humanos de los delincuentes. Es decir, estuvo bien matar cuando se trataba de delincuentes. Los delincuentes no tienen derechos humanos.

Para tener la película completa, y también para entender la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que estamos comentando, conviene escuchar la versión que las FF. AA. ocultaron y que no tuvieron tiempo ni dieron el espacio a escuchar.

Vanner Omar Caicedo Macías:

A las 5:30 de la mañana aproximadamente que mi mamá levantó a mi papá y le decía que había gente afuera que escuchaba bulla. [...] mi mamá [salió a la sala] cuando explotó la puerta [...] mi mama cayó [herida] al piso [...] producto de [la explosión] mi papá se paró y gritó desesperado que se le había matado, a tratar de socorrerla, [...]. En ese momento [entraron] los miembros uniformados [...] y lo tiraron al piso. A nosotros nos cogieron y nos llevaron hacia la parte de la sala por el comedor y nos acostaron en el piso junto con mi mamá. Luego de esto escuch[é] cómo a mi papá [...] *lo golpeaban [...] y lo amenazaban y le decían que hable* que “si él era” [...] que les dijera “cuántos son, de dónde son” y le golpeaban. Y se escuchaba como él se quejaba y suplicaba que no le peguen que él no sabía nada y por varias ocasiones [...] le amenazaron que si él no hablaba que le iban a matar a su familia y él suplicaba que con su familia no se metan, que si ellos querían que hagan lo que sea a él, pero no a su familia ni a sus hijos [ni] su esposa. [...] Hubo un momento que se quedó todo en silencio, [...] como 5-10 minutos así en silencio, luego se escuchó de nuevo que le decían que donde no hablara lo iban a matar, luego se escuchó dos disparos, [...] *solo dos y disparos, y él gritó quejándose de dolor*. Eso fue lo último que escuchamos de mi papá en ese momento. [...] Después me enteré por los vecinos de parte al frente y conversando [...] con mi hermano, que [a mi padre] lo había sacado a la parte exterior de la casa hacia un carro que estaba estacionado en la parte de afuera. Lo sacaron con pantaloneta blanca con una funda en la cabeza y que luego lo volvieron a ingresar [...] a uno de esos camiones que tienen los militares; [...] dicen que lo subieron y luego de un rato lo bajaron y lo ingresaron dentro de la casa de nuevo y allí escucharon los disparos, porque los vecinos también escucharon los disparos. (Corte IDH 2007, párr. 106. Énfasis añadido)

Teresa María Susana Cedeño Paz:

Nos despertamos por la *explosión de una bomba*. Se escuchó como un ruido de un tanque de gas [...] tenía mucho miedo [...] al asomarme a la ventana [...] – porque yo era [...] la que podía levantarme porque mi esposo no se podía levantar – [vi que] eran muchos militares y [que] pusieron la bomba. [Luego hubo] una explosión [y] entraron [militares] en mi casa [alrededor de las] 5:30 de la mañana. [Los militares] entraron por la puerta donde [...] pusieron el aparato [e] ingresaron [diciendo] que buscaban a un tal Luis Mejía y a [mi compañero] le decían: “¿Tú eres Luis Mejía?” y él dijo: “No, yo soy Miguel Caicedo, yo no soy Luis Mejía”. *Y le pegaban, le pegaban y le pegaban*. [Un militar] le dijo: “Pero si tú estás cojo tiene que ser por lo que andas robando, matando”. [Mi compañero] le dijo: “No, yo vine de Chone, recién tengo nueve meses. Vine por el problema de mi pierna. Me operaron en el hospital y no sé nada de lo que me están preguntando”. [Miguel] no podía levantarse [ni oponer resistencia; además, *en la casa no había armas,*] *solo [...] cuchillos [...] para cocinar*. [...] Ellos le seguían pegando y a mí me

llevaron al cuarto donde estaban mis muchachos y yo escuchaba clarito cuando *le ponían corriente* y él decía: “No me pongan corriente, déjenme tranquilo” [...]. Salió un hijo mío [...] a ver los gritos de su padre [y] de los golpes que le pegaron [...] cayó al suelo y entonces [Miguel] dijo que si [ib]an a matar a su mujer y [a] su hijo, lo matan a él. [También] decía que [...] cambia[ba su] vida [...] por las de nosotros [...] Entonces nos sacaron de allí de la casa y nos llevaron al lado en otra casa y allí nos pusieron [por un tiempo limitado] para que no escucháramos [pero aún podíamos escuchar] cómo le pegaban [...] Allí lo cogieron ellos y se lo llevaron al patio –porque cuando *escuchamos los disparos* se escuchaba hacia el patio. [...] Escuchamos dos disparos [y] ya no se escuchó nada más después [...]. Allí vinieron unas bolquetas llenas de militares y [...] nos llevaron al frente [...] como a una cuadra [a] una escuela. Nos pusieron [contra] la pared, [...] con las manos atrás [...], no podíamos hablar. [...] De allí yo pude ver que [se] lo llevaban entre cuatro militares, dos de las manos y dos de los pies y entonces lo mecieron así y lo tiraron al balde. [En el patio había rastros de sangre]. (Corte IDH 2007, párr. 106. Énfasis añadido)

De estos testimonios se desprende que los militares entraron a la fuerza y de sorpresa. La gente dormía. No hubo resistencia u oposición alguna, como afirmaron las FF. AA. en sus comunicados oficiales. Allanaron el domicilio. No encontraron armas ni tampoco droga. Inmovilizaron a todas las personas. No mostraron orden de juez alguna ni tampoco había flagrancia. Torturaron. Ejecutaron extrajudicialmente. Luego se constató que ni siquiera tenían antecedentes penales (Corte IDH 2007, párr. 92). En suma, las FF. AA. se equivocaron, mintieron y cometieron graves delitos y graves violaciones a los derechos humanos.

Este fue uno de los muchos estados de excepción decretados en Ecuador. Entre 1992 y 1996 se declaró al menos siete veces (Corte IDH 2007, párr. 50). ¿Cómo se ejecutaron esos estados de excepción? No sabemos, pero el caso demostró a escala internacional que cuando las Fuerzas Armadas ejercen funciones de seguridad ciudadana y combaten a la delincuencia cometen graves violaciones a los derechos humanos.

La sentencia de la Corte IDH fue expedida el 4 de julio de 2007 y tuvo influencia directa en las discusiones que se estaban llevando en la Asamblea Constituyente. Comparemos cuál es el análisis jurídico de la Corte IDH con los artículos aprobados en Montecristi.

En la sentencia se establece que para que las Fuerzas Armadas puedan actuar en funciones distintas a las de seguridad externa debe existir un estado de excepción en el que se justifique: a) una situación excepcional de

crisis o emergencia; B) que esta afecte a toda la población; y c) que constituya una amenaza a la vida organizada de la sociedad (Corte IDH 2007, párr. 46). Además, al ser una situación de emergencia, tiene que haber un límite espacial definido, un límite temporal y debe establecerse los derechos humanos que se suspenden (Corte IDH 2007, párr. 48). Nada de esto se observó en el decreto.

La otra cuestión importante de la sentencia es que razonó sobre la necesidad de lo que llamó *el deslinde* de las funciones militares y de la Policía:

Este Tribunal hace notar que en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación. Al respecto, la Corte estima absolutamente necesario enfatizar en *el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas* como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. Tal como ha señalado este Tribunal, *“los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”*. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas. (Corte IDH 2007, párr. 51. Énfasis añadido)

Las Fuerzas Armadas y la Policía tienen, pues, funciones y entrenamientos distintos. Una cuestión es enfrentar a un enemigo en guerra y otra a un ciudadano en un acto delictivo. Por ello, la Corte IDH determinó que la intervención militar en el caso juzgado “sobrepasó la facultad reconocida a los Estados”, y que el uso de las FF. AA. “no constituye un medio para enfrentar la criminalidad común” (Corte IDH 2007, párr. 52).

El estado de excepción, por otro lado, es considerado como una garantía colectiva de derechos para evitar el abuso de poder cuando este es desplegado en espacios ciudadanos. Por un lado, debe justificarse el estado de excepción, debe ser extraordinario, tiene que tener control constitucional y tiene que tener límites.

Cuando analizó la violación al derecho a la vida, la Corte IDH estableció requisitos para el uso de la fuerza, como la desplegada por las FF. AA. en un operativo antidelinquencial:

1. El uso de la fuerza debe ser excepcional, necesario, proporcional y respetar el principio de humanidad (Corte IDH 2007, párr. 83).

2. Debe existir un marco normativo adecuado, que garantice el control para supervisar la legalidad de la medida (Corte IDH 2007, párr. 86).
3. Debe haber planificación del uso de la fuerza, capacitación y entrenamiento de los miembros de los cuerpos armados (Corte IDH 2007, párr. 87).
4. Debe haber control adecuado y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza. El sistema interno debe ofrecer la posibilidad de que una autoridad pueda hacer una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva del uso de la fuerza (Corte IDH 2007, párr. 88).

En el caso conocido por la Corte, nada de lo exigido se cumplió y por eso condenaron al Ecuador por violar el derecho a la vida, a las garantías judiciales, a la protección efectiva de los derechos y las obligaciones derivadas por el estado de excepción.

Ahora veamos si es que estos estándares de actuación se introdujeron en la Constitución.

Una obligación que estableció la sentencia, y que tiene relación directa con la norma constitucional, tiene que ver con el punto resolutivo número 9, que ordenó que el “Estado debe adecuar su legislación interna en materia de estados de emergencia y suspensión de garantías” (Corte IDH 2007, 48).

La Constitución de 2008 determinó que:

Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.

La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. (EC 2008, art. 158)

En este artículo, se establecen dos aspectos fundamentales. Por un lado, se refuerza la noción de que el Estado tiene como misión fundamental la protección de derechos. Esto concuerda con la obligación general de que el máximo deber del Estado es respetar y garantizar derechos sin discriminación (Ecuador 2008, art. 3.1 y art. 11.9). Por otro lado, garantiza el deslinde que la Corte IDH ordenó hacer al Estado. El deslinde es que FF. AA. y Policía deben tener funciones diferenciadas y no deben confundirse.

En cuanto al mecanismo para declarar el estado de excepción, la Constitución estableció algunas condiciones y requisitos: un decreto, por cuatro

causales que están reconocidas en el derecho internacional público (agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural), los principios, la motivación, las limitaciones materiales y territoriales.

El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el período de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales (Ecuador 2008, art. 164).

En el siguiente artículo, al igual que la Convención Americana y la sentencia de la Corte IDH, se establece los derechos que pueden ser restringidos –y por supuesto no está la vida ni las garantías judiciales, como ordena la jurisprudencia internacional– y en el art. 166 de la Constitución se determina la obligación de que la Corte Constitucional haga control y además se deba comunicar a los organismos internacionales de derechos humanos.

Podríamos decir que la Constitución de Montecristi, al distinguir las funciones de policía y militares, al regular la posibilidad del uso de la fuerza por parte de las FF. AA. mediante un estado de excepción, con control constitucional reforzado, tomó todas las medidas necesarias en el ámbito jurídico para adecuar las normas ecuatorianas a los estándares internacionales de derechos humanos. Cumplió con todas las letras la sentencia de la Corte IDH para evitar que casos como el del señor Zambrano Vélez no se vuelvan a repetir.

La misión de las Fuerzas Armadas en la reforma constitucional de 2015

La reforma constitucional entró en vigencia el 21 de diciembre de 2015. El art. 158 se sustituyó por el siguiente texto: “Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley” (Ecuador 2015. Énfasis añadido).

¿Retroceso o avance normativo? Para poder responder adecuadamente esta pregunta, debemos preguntarnos qué significa “seguridad integral” para saber exactamente qué es a lo que complementan las FF. AA. Con el

fin de comprender el alcance del cambio de misión que se está exigiendo a las FF. AA., debemos recurrir al famoso “espíritu de la ley”. Dos fuentes: el último informe elaborado por la “Comisión especializada ocasional para el tratamiento de la solicitud de enmienda constitucional” (en adelante “la Comisión”) para el segundo debate, y los considerandos de la reforma constitucional.

En el informe de la Comisión, la reforma de las FF. AA. consta dentro del acápite “enmiendas para adaptar el texto constitucional a nuevas condiciones sociales” (Ecuador, Asamblea Nacional 2015, 62). Se afirma que “la seguridad humana-integral es el paradigma que ocupa la centralidad de la propuesta de enmienda, desde el cual ha de entenderse el rol de complementariedad enfatizado” (Ecuador, Asamblea Nacional 2015, 63). Cuando desarrolla el concepto, apela al “nuevo constitucionalismo latinoamericano” y recurre al informe del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) del año 1994, y nos ofrece una definición:

La seguridad humana es fundamental a la hora de responder a la complejidad y la interrelación de las amenazas para la seguridad, tanto conocidas como nuevas, que van desde la pobreza crónica y persistente hasta la violencia étnica, pasando por el tráfico de personas, el cambio climático, las pandemias, el terrorismo internacional y el empeoramiento repentino de la situación económica y financiera. Dichas amenazas tienden a adquirir dimensiones transnacionales y trascienden las nociones tradicionales de seguridad, que se centran exclusivamente en las agresiones militares externas. (EC Asamblea Nacional 2015, 65)

Al fin sostiene que la propuesta de reforma no pretende establecer un estado de excepción o una militarización de la sociedad, sino que

apuntala la seguridad integral como un concepto garantista al consistir en un deber fundamental del Estado y, por lo tanto, un derecho de la ciudadanía que merece una política pública oportuna y sostenida para asegurar la convivencia pacífica, precautelar la integridad personal y resguardar los bienes de las persona con total respeto de los derechos humanos. (EC Asamblea Nacional 2015, 66)

Para ejemplificar que las Fuerzas Armadas pueden ejercer un nuevo rol en la seguridad integral, el informe menciona la participación de 2.700 efectivos militares en la Misión Manuela Espejo y que se integraron a brigadas médicas (Ecuador, Asamblea Nacional 2015, 69).

Hasta acá llaman la atención algunos aspectos de la argumentación de la Comisión. En primer lugar, la confusión en el uso de la palabra *seguri-*

dad. Si bien uno puede compartir con el concepto del PNUD sobre la seguridad humana e integral, basada en el respeto de derechos, de ahí derivar a que las FF. AA. tengan que cumplir un rol también integral en la solución del problema de seguridad es un despropósito. La seguridad humana integral requiere de todo el Estado organizado y coordinado. Parecería que las FF. AA. podrían asumir un rol que tiene que ser realizado por varias organizaciones. En segundo lugar, más eficaz que ponerles a los militares en roles como el del Programa Manuela Espejo o en las brigadas médicas, resultaría tener empleados civiles que pertenecen a los ministerios o instituciones correspondientes. Entrenar a un militar para que esté preparado para una intervención militar y para el uso de la fuerza y luego ponerle en una brigada médica, implica dos cuestiones: el entrenamiento militar fue inútil y una pérdida de tiempo, o los funcionarios civiles de los ministerios correspondientes son abiertamente incompetentes, tanto que una persona con otro entrenamiento debe reemplazarla. Además, para el Estado, pagar la formación, el entrenamiento, los uniformes, las viviendas, la comida, el transporte para hacer brigadas médicas me parece que resulta más caro que un burócrata al que solo se le paga su remuneración y que ha tenido otro tipo de formación más adecuada para atender las necesidades de personas con discapacidad. Por otro lado, estas funciones tampoco son propias de la Policía Nacional a la que debe complementar. Es decir, las Fuerzas Armadas pueden realizar cualquier actividad que se les ocurra a quienes la dirigen.

Cuando la Corte Constitucional realiza el control de la aprobación de la Asamblea, afirma “que el texto definitivo de los artículos coincide integralmente con el texto de los artículos examinados por la Corte Constitucional” (Ecuador, Corte Constitucional 2014). Es decir, según la Corte Constitucional, la propuesta de “enmienda”, según la cual los militares pueden hacer cualquier cosa para realizar seguridad humana-integral, no altera la estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establece restricciones a los derechos y garantías (Ecuador, Corte Constitucional 2014).

Finalmente, en los considerandos de la reforma encontramos la síntesis del debate y de la concepción de “seguridad humana-integral”. En ellos se afirma que “se requiere la colaboración y coordinación de la Policía Nacional y de las FF. AA. con el objetivo de asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover la cultura de paz y prevenir formas de violencia, discriminación y la comisión de infracciones y delitos”.

En el párrafo de considerandos volvemos a una misión que es “todo y nada”. ¿Qué es la convivencia pacífica, la cultura de paz, la prevención de qué violencias, la discriminación y la comisión de infracciones y delitos? Si se restringía a las dos últimas, entonces tendría sentido la función de complementariedad con la Policía Nacional, pero, por ejemplo, que alguien nos diga ¿cómo las FF. AA. pueden asegurar una sociedad sin discriminación?

Pero hay algo que me preocupa más, y tiene que ver con lo que la Corte IDH denomina “garantía colectiva”, que es el estado de excepción. La Corte Interamericana estableció, en la sentencia en el caso Zambrano Vélez, que Ecuador debe distinguir las labores policiales de las militares y que solo mediante decreto y con control de derechos, por un tiempo limitado y de manera absolutamente excepcional, se puede permitir a los militares salir a hacer labores de seguridad. Es decir, si la labor de complementariedad de las FF. AA. tiene que ver con el uso de la fuerza, el Estado debe expedir el Estado de excepción. La reforma constitucional no ha quitado el requisito de decretar el estado de excepción ni del control de constitucionalidad. Si esto no sucede, implicaría que efectivamente la “enmienda” quitó una garantía constitucional y que por tanto se requería una reforma que requería Asamblea Constituyente.

La reforma constitucional efectivamente cambió la misión de las FF. AA., pero de una manera confusa y abierta a interpretaciones y hasta a manipulaciones. Si se suma este cambio a los otros realizados desde el año 2011, tendríamos que concluir que es otra inconveniente y mala reforma constitucional.

Conclusiones

La Constitución de Montecristi estableció una diferencia clara entre Policía Nacional, encargada de la seguridad interna, y las Fuerzas Armadas, encargadas de la defensa de la soberanía y de la integridad territorial.

La “enmienda” relacionada con la misión de las FF. AA., al establecer que complementariamente realizarán seguridad integral, las confunde con la Policía y con el Estado en general.

La reforma rompe con el deslinde de las misiones de la Policía y de las FF. AA., claramente definido en la Constitución de 2008. Romper el deslinde es un grave error. Históricamente se ha demostrado que las FF. AA. cuando realizan actividades de seguridad interna han provocado graves violaciones

a los derechos humanos. Por otra parte, el objeto de protección es distinto. La Policía trabaja con ciudadanos, y las fuerzas armadas con “enemigos”. Además, el derecho aplicable a cada uno es distinto. Para la Policía, los derechos humanos son el límite; para los militares, el límite se encuentra en el derecho humanitario. Por otro lado, el entrenamiento es distinto. La Policía se encarga de prevenir la violencia y de detenerla cuando sucede; las Fuerzas Armadas se entrenan para usar las armas y matar. La Policía debe evitar la muerte, y cometerla es una grave violación de derechos humanos; las FF. AA., cuando hay hostilidades, deben matar y está permitido.

Si lo que se necesita es más gente para garantizar la seguridad integral, pues que se contrate más personal y se lo entrene de forma apropiada. Si hay mucho personal de las FF. AA. y no se sabe qué hacer con ellos, pues hay que reducir el número. La confusión perjudica a los derechos y también a la eficaz gestión del Estado. Tener militares haciendo cualquier cosa es más caro que tener otros funcionarios especializados. A la postre, y por esto se trata de una reforma constitucional profunda, se trata de una Fuerza Armada para controlar a la ciudadanía y esto significa una grave amenaza a los derechos humanos. Abrir nuevamente, con el pretexto de la “seguridad integral”, la puerta para que las Fuerzas Armadas asuman otras funciones resulta peligroso para la democracia y para la misma sociedad.

Si las FF. AA. son utilizadas para realizar actividades que implican el uso de la fuerza, se requiere la expedición de un decreto de emergencia, control por parte de la Corte Constitucional y obligación del gobierno de explicar los derechos que restringen y el tiempo limitado que los militares deben salir a las calles. Es decir, la “enmienda” no debe entenderse en el sentido de quitar los controles del Estado que están hechos para que el poder militar en las calles sea observado y limitado. Esta es una garantía constitucional colectiva en favor de los derechos de las personas.

Las “enmiendas” siguen la tendencia normativa de fortalecer el poder del Estado en detrimento de los derechos. En el documento de argumentos de la mayoría parlamentaria que se presentó al pleno y a la Corte Constitucional se devela la verdadera razón: “En realidad lo que se pretende es ajustar el accionar Estatal para mejorar su eficacia y efectividad en los ámbitos propuestos” (EC Asamblea Nacional 2014, 14). Acá está claro que los derechos no son la verdadera justificación sino mera retórica.

Lista de referencias

- Comisión de la Verdad. 2010. *Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador: Sin verdad no hay justicia*, t. 1, *Violaciones de los Derechos Humanos*. Quito: Ediecuatorial.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). 2007. “Sentencia de 4 de julio (fondo, reparaciones y costas)”. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*.
- Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- , 2015. *Enmiendas a la Constitución de la República*. Registro Oficial 653, 21 de diciembre.
- , Asamblea Nacional. 2014. *Pedido de asambleístas a la presidenta de la Asamblea para que tramite las enmiendas*. Quito: Asamblea Nacional, 25 de junio <<http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-28/PEDIDO%20A%20CORTE%20ENMIENDA.pdf>>.
- , Asamblea Nacional. 2015. *Informe para el segundo debate de la solicitud de enmienda constitucional*. Quito: Asamblea Nacional, 24 de noviembre.
- , Corte Constitucional. 2014. “Dictamen 001-14-DRC-CC”. *Caso 0001-14-RC*. Registro Oficial 009, 10 de noviembre.

La madre de todas las batallas: La comunicación en la era correísta

Saudia Levoyer S.

Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos se basan en el principio de la responsabilidad estatal. Al ratificar los tratados de derechos humanos, los Estados reconocen que existen límites en el ejercicio del poder público y que tienen que responder conforme a los mecanismos de Derechos Internacional por cualquier acto u omisión que haya sido ejecutado por parte de la autoridad pública y sobrepase dichos límites.

Melish, 2003

La cita corresponde a Tara Melish, en su trabajo *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, y permite poner en contexto lo ocurrido en Ecuador.

A lo largo de la casi una década del correísmo llamado también revolución ciudadana, uno de los principales problemas ha sido el de la comunicación o, mejor dicho, de cómo se ha entendido la comunicación dentro del contexto del socialismo del siglo XXI: captar medios de comunicación, regular a los existentes, desconocer lo que antes eran derechos que se ejercían libremente para convertirlos en potenciales delitos; que la información sea sustituida por publicidad mediante un amplio control de los medios gubernamentales disfrazados de públicos, la inagotable publicidad y propaganda; y plantear el tema comunicativo exclusivamente como algo que le concierne solo a los periodistas (o prensa corrupta, como dijera el gobierno), cuando en realidad se trata de un problema de la sociedad en su conjunto.

El *Socialismo del siglo XXI: Modelo para armar y desarmar* publicado en 2004 por Juan Carlos Monedero, uno de los referentes del partido español Podemos, que además ha sido asesor del Gobierno de Rafael Correa en las áreas de política y comunicación, ya lo había anunciado en 2004, cuando este socialismo populista ya estaba instalado en Venezuela con el fallecido

Hugo Chávez. En el mencionado trabajo, en los subtítulos cinco y trece, que corresponden a “El socialismo del siglo XXI apuesta por la educación como objetivo esencial” y “El socialismo del siglo XXI necesita articular sus propios medios de comunicación”, orientados por los valores que deben sostenerlo, se plantean tres ideas marco.

La primera es que es necesario “alfabetizar en los medios [para] crear una ciudadanía armada frente al terrorismo informativo” (Monedero 2004, 5); la segunda, que los “medios, puestos al servicio de la mercantilización del ocio y de los intereses privilegiados, son armas de distracción masiva contra el socialismo del siglo XXI” (Monedero 2004, 6); y la tercera, que para conseguir los dos primeros hay que tener medios de comunicación propios y regionales: “los medios alternativos, locales, descentralizados y el libre acceso son requisitos para que el nuevo socialismo no caiga en el adoctrinamiento dirigido por una élite [...] Y solo con medios de comunicación ajenos a los intereses particulares podrá [...] construirse opiniones públicas regionales (latinoamericanas, africanas, europeas, mediterráneas) que construyan la globalización alternativa y extraigan de las posibilidades de acercar el tiempo y el espacio elementos para ahondar la emancipación” (Monedero 2004, 16).

Si queremos referencias actuales, miremos lo que ocurrió con Pablo Iglesias y que está recogido en el periódico español *El Confidencial* con fecha 22 de abril de 2016, bajo el título de “Las cinco bofetadas de Pablo Iglesias a los medios de comunicación”; en donde se señala que el político –como ha ocurrido en Ecuador– “acusó de dar informaciones manipuladas contra Podemos” y que:

1. Buena parte de los periodistas que nos siguen [a Podemos] están obligados profesionalmente a hablar mal que nosotros, porque así son las reglas del juego; 2. Creo que entre periodistas y Podemos se ha generado una cierta relación psicoanalítica que sirve para explicar muchas cosas; 3. Una historia no tiene por qué ser verdad, pero como tantas cosas se publican; 4. Un periodista te dice: Si yo quiero prosperar en el mundo del periodismo y en particular en mi periódico tengo que conseguir que haya muchas noticias que vayan a la portada. Pero claro, si yo trabajo en el diario *El Mundo* es imposible que yo consiga colocar en la portada “Podemos lo hace todo muy bien”. Es imposible, tengo que colocar noticias que digan Podemos lo hace todo fatal; 5. Otro posible titular de Álvaro Carvajal: “Pablo Iglesias alienta el linchamiento de un periodista de *El Mundo*”. (El Confidencial 2016)

Con esto, lo que estoy planteando es que se trata de un esquema regional, repetitivo argumentativamente, que se ha replicado en Venezuela, Argentina, Bolivia, Nicaragua y Ecuador y que, si los españoles no le prestan la debida atención, será un problema también para ellos.

También he señalado que dentro de la década correísta a los medios de comunicación se los ha tratado de regular. Esta regulación se ha entendido como un sistema de sanciones, mediante de la Ley Orgánica de Comunicación, que entró en vigencia en junio de 2013, y el Código Orgánico Integral Penal, que rige desde enero de 2014 (Ecuador 2013, 2014). O por lo menos lo que se ha hecho desde los organismos de control, respecto a la relación con los medios de comunicación, es sancionarlos por incumplimientos o infracciones de la norma, en lo concerniente a réplicas, pedidos de rectificación, linchamiento mediático, etcétera.

Por ejemplo, estas son estadísticas oficiales de la Superintendencia de Comunicación, organismo de control creado para el efecto, por medio de la misma Ley Orgánica de Comunicación: 696 investigaciones hechas en 2014 y 2015. De estas, 326 fueron impulsadas por el organismo de control y 370 fueron por reclamos de quienes dijeron sentirse afectados; 412 terminaron en sanciones, 181 fueron archivadas, 43 resultaron en absolución y 60 en trámite. A estas cifras hay que sumar las que corresponden al último trimestre de 2013, cuando hubo 52 petitorios de investigaciones, pero el sistema estadístico de la organización era distinto, por lo que no se puede agrupar con los datos que se acaban de presentar; y, a inicios del próximo año, habrá que sumar los procesos de todo 2016 (Superintendencia de Comunicación 2013; 2014; 2015).

Hay que indicar lo curioso que resultó que en la Ley de Comunicación, en el capítulo II, “Derechos de Comunicación”, sección I, “Derechos de Libertad”, se haya incluido el tema de sanciones frente a delitos tan sui generis como el linchamiento mediático, la prohibición de la autocensura (que constituye una opción personal); además de que se haya establecido todas las responsabilidades que se pudieran generar en el trabajo periodístico: responsabilidad ulterior, responsabilidad ulterior de los medios de comunicación, responsabilidad solidaria de los medios de comunicación; y las exigencias que se hace a los medios: información de relevancia pública veraz, rectificación, réplica, posición de los medios sobre asuntos judiciales, equidad en la publicidad en casos judiciales (como si el periodismo hiciera publicidad), entre otros.

La situación no mejoró con el Código Integral Penal, ya que ahí se aprobó todo un capítulo, el cuatro, llamado “Reglas para la investigación de delitos cometidos mediante los medios de comunicación social”, que fue un complemento a las otras contravenciones que había en el mismo código sobre la prohibición de grabar, reproducir, difundir o publicar datos personales, mensajes de datos, voz, audio y video por cualquier medio.

El mencionado capítulo, en su art. 513, establece que los directores, editores, propietarios o responsables de un medio de comunicación social serán juzgados si no responde a las autoridades el nombre de quien haya reproducido una nota por la cual se haya iniciado una causa.

No digo con esto que los medios no hayan cometido excesos; los ha habido. Cito, por ejemplo, la mercantilización de la mujer o la exposición de menores a contenidos no aptos, o la concentración de los medios de comunicación. Había aspectos que debían trabajarse. Y si la intención de la ley era hacerlo, pues debió empezar con el propio gobierno. ¿Cómo se explica que el Estado sea el dueño de un *holding* de 19 medios, 12 de los cuales tienen alcance nacional? Quizá, aquello no sería cuestionable si es que fueran medios públicos, mas no gubernamentales, que es en lo que se han convertido TC, Gama, *El Telégrafo*, Agencia Andes y cuanto medio está en manos del Gobierno de Rafael Correa.

Según la Unesco, los medios públicos, al igual que los comunitarios y privados, son parte central de un sistema desarrollado de medios:

Los medios públicos y comunitarios deben estar protegidos institucionalmente y deben tener garantizado su financiación para que puedan ejercer sus funciones centrales para la consolidación de las democracias. Los medios públicos son medios hechos, financiados y controlados por el público, para el público. No son comerciales ni de propiedad gubernamental, son libres de la interferencia política y la presión a partir las fuerzas comerciales. A través de los medios públicos, los ciudadanos son informados, educados y también entretenidos. Cuando garantizada con pluralismo, diversidad, independencia editorial, financiación apropiada, rendición de cuentas y transparencia, la radiodifusión de servicio público (RSP) puede servir como una piedra angular de la democracia. (Unesco 2017)

En cambio, la comunicación y la información gubernamentales, así como los canales que se utilicen para difundirlas, claramente obedecen a una política de comunicación emanada por el gobierno de turno, específica para estos espacios y, por tanto, esta información debiera o no ser aceptada en los medios de comunicación privados, públicos o comunitarios; pues

de ellos depende si la utilizan, como un insumo informativo más, no como una verdad, como un hecho noticioso, y reproducirlo, como si se tratase de una transcripción.

Pero ese es el mundo ideal. Los medios gubernamentales en el país son medios de propaganda y publicidad del gobierno. Y como si eso fuera poco, utilizan los espacios que la ley les da para las cadenas nacionales, que las transmiten a cualquier momento. No cuenta el espacio de los *Enlaces Ciudadanos* y que duran más de tres horas todos los sábados, porque estos se presentan como rendición de cuentas. Tampoco las réplicas o pedidos de rectificación de las instituciones públicas. En suma, tenemos al gobierno hasta en la sopa. Solo a manera de ejemplo, en los últimos dos partidos de la selección también hubo propaganda vinculada al régimen.

¿Cuánto ha gastado el gobierno en esto? ¿Cuántos minutos se han utilizado en estos casi diez años? La última vez que un medio o una organización como la Corporación Participación Ciudadana se atrevió a hacer una proyección, terminó en un duro cuestionamiento hecho por la Secretaría de Comunicación, en ese entonces en manos de Fernando Alvarado, quien dijo que esas cifras ni de cerca era lo que gastaba el gobierno, porque casi todo era a menor precio o gratis. De las aproximaciones que se tienen, publicadas al 12 de enero de 2014, con base en estudios de la Fundación Ethos y la Corporación Participación Ciudadana, en los primeros cuatro años fueron USD 214 millones (El Universo 2014).

Tampoco habría tanta molestia alrededor de la ley si se hubiesen aplicado los mismos principios a todos los dueños de medios locales. Pregunto, ¿por qué el señor Ángel González tiene el segundo *holding* de medios de alcance nacional en Ecuador? Y con un detalle adicional: ¿acaso no están prohibidos, en el ámbito constitucional, los monopolios empresariales?

La ley, desde el principio, se ha utilizado para ejercer presión en periodistas y medios de comunicación. Es risible escuchar decir que ahora los abogados son los que deciden si se publica o no una nota. Y si aquello ha pasado, pregunto: ¿acaso no ha sido rentable poner tantas multas a los medios de comunicación? Diario *El Telégrafo*, en su edición del 23 de junio de 2015, es decir a dos años de aplicación de la ley, informaba que se había recaudado por sanciones pecuniarias USD 201.596,29 de un total de USD 273.938,29 de multas impuestas (El Telégrafo 2015).

Es muy fácil argumentar que si los medios respetan la ley no son sancionados, pero a quién engañamos, la mayor persecución, sí, persecución,

es para quienes hacen denuncias de los desaciertos del gobierno. Mientras se obvie los temas o se los pase muy por encima, no ocurre absolutamente nada. Autocensura, sí, y también una visión maniqueísta de lo que, a juicio del socialismo del siglo XXI, debieran ser los medios: máquinas de propaganda.

Es simpático mirar, por ejemplo, que los noticieros de televisión de la prensa pública repiten la misma información y, por si queda duda, también se replica en *El Telégrafo* o Agencia Andes.

Ha habido violación de las garantías ciudadanas. Si la prensa, bajo la lógica del gobierno, es mediocre, sicario de tinta, violenta, qué podemos decir del discurso presidencial: ¿acaso ha sido un legado de tolerancia, inclusión, respeto al criterio ajeno? Desde las autoridades se ha implementado el miedo, el castigo, el señalamiento.

Casos: los millonarios juicios, con sentencia condenatoria y el respectivo perdón presidencial en medio de un escándalo internacional por la falta de libertad de información, de opinión y de prensa: juicio a Emilio Palacio, Juan Carlos Calderón, Cristián Zurita, y *El Universo*.

Pero salgamos un momento del ámbito de los periodistas. Muchos miembros del gobierno fueron conocidos como luchadores en las calles, en las huelgas, en las protestas. ¿Cuántas veces no hicieron una mala señal al presidente o la autoridad de turno? Yo no sé, lo que sí sé es que un joven fue detenido, regañado, por el propio presidente con ayuda de su seguridad, que se abalanzó a rodear a madre e hijo, porque se atentaba contra la dignidad del poder. Por si acaso, hablo claramente de una señal obscena, no de lanzar piedras contra la policía, por si me quieren contestar que muchos fueron detenidos por protestar. Hablo de un caso específico.

Con el presidente Correa, en comunicación se aprendió que la autoridad está revestida de un halo casi casi sagrado, en donde cualquier ciudadano es llamado majadero; pero usar epítetos como estúpido, ignorante, idiota, perro, mujer nefasta, entre otros, no es majadería, eso está permitido a quien detenta el poder.

Reírse del poder se convirtió en una alternativa. Los caricaturistas, los geniales “memes” en las redes han sido la respuesta, aunque tampoco se hicieron esperar las amenazas. Los casos están ampliamente registrados en los organismos que están pendientes de la libertad de expresión y de pensamiento. Pero también podemos preguntarles a las víctimas de los seguimientos; sí, seguimientos, sino cómo explica que, por ejemplo, a Crudo

Ecuador se le haya enviado un ramo de flores al lugar donde se encontraba y le advertían sobre su familia. O las amenazas a la tuitera basoledispa.

Pregunto, a las autoridades gubernamentales, ¿por qué un presidente, en la última entrevista a un medio privado como Teleamazonas, con Andrés Carrión, sabía los tuits que él había escrito o retuiteado? La oficina de comunicación del Estado, supongo yo, debe tener cosas más importantes que hacer que ponerse a leer las cuentas de los ciudadanos. ¿Por qué miembros de la fuerza pública que han pasado a actividades particulares y osan dar una declaración de pronto son señalados en cualquier cadena de televisión bajo acusaciones de destabilización?

Insisto, pongo esta variedad de ejemplos porque trato de evidenciar que el problema no ha sido con los periodistas sino con toda la sociedad, sin importar la edad o la formación.

El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en junio de este año, ya había señalado que hay “dificultades en el ejercicio de la libertad de expresión en Ecuador”, al término de una cita en la que realizó una evaluación periódica al Estado (El Universo 2016).

De acuerdo con los reportes periodísticos del 29 de junio de 2016, Fabián Salvioli, presidente de este Comité que examinó el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por parte del Estado, le dijo al canciller del Ecuador, Guillaume Long, que se reconoce que hay libertad de expresión, pero que “hay dificultades y esas dificultades tienen que ser analizadas [...] En derechos humanos no hay que contentarse con lo que hay, siempre hay que ver cómo avanzamos” (El Universo 2016).

Y esto es por mencionar este tipo de informes que se han repetido en los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

La política comunicativa del régimen ha sido brillante en cuanto a publicidad. No hay obra o discurso que no se promoció; y es lógico aquello, porque siguiendo con los planteamientos de Monedero, hechos desde la crítica al capitalismo de los años sesenta y setenta pero bien aplicable para el socialismo del siglo XXI:

Los medios se pusieron de manera general al servicio del sostenimiento de la sociedad capitalista y su necesidad constante de incrementar la demanda. La publicidad, como artífice de la sociedad de consumo, así como el resto de producciones audiovisuales (sin olvidar los noticieros), han ayudado sobremanera a construir un mundo individualista, centrado en la distracción, consumista y

conformista y desarmado intelectualmente para enfrentar el esfuerzo de la transformación. El silencio por parte de los medios de los estragos causados por el capitalismo, así como el ocultamiento de las protestas frente al mismo debilitan el nacimiento de otras resistencias. Nunca ha sido más cierto el aserto del líder nazi Goebbels de que una mentira repetida mil veces termina siendo vista como una verdad. (Monedero 2004, 16)

Diez años de correísmo en materia comunicacional han significado una década de menos opciones de trabajo en los medios de comunicación, en las empresas de relaciones públicas, en las agencias de publicidad, despidos de periodistas, comunicadores, relacionistas públicos, diseñadores, fotógrafos, publicistas, vendedores de publicidad, de diferencias irreconciliables entre lo que ha sido el trabajo de la prensa privada y de la prensa pública. El periodismo –que tampoco estuvo preparado para el cambio tecnológico que coincidió con la década correísta– ha hecho esfuerzos enormes por subsistir, por comenzar a resurgir, sobre todo por medio de los espacios que da la web.

Como se ha planteado a lo largo de este texto, en materia comunicativa, la pérdida ha sido para la sociedad, porque no hay suficiente pluralidad, no puede haberla si se considera a la comunicación como servicio público y, por tanto, que es dotada por el Estado; la prensa ha estado bajo asedio y defendiéndose; tampoco hay libertad de pensamiento y de opinión, los medios públicos han sido utilizados para desprestigiar a quienes se los considera como oposición, ha habido una disputa por imponer las verdades en los grandes casos y discursos contruidos para los casos que han sido un dolor de cabeza, como el del 30 de septiembre, y en estos días los de corrupción alrededor de los contratos de la refinería, por mencionar dos ejemplos.

A manera de conclusión, se puede señalar que la comunicación en la era correísta fue eficiente en materia publicitaria y en pos de conseguir sus objetivos, pero se ha encontrado con focos de resistencia en la sociedad civil y en la prensa que, en momentos como los actuales, debe jugar el papel que ha debido jugar: de resistencia al poder.

Lista de referencias

- Ecuador. 2013. *Ley Orgánica de Comunicación*. Registro Oficial 22, 25 de junio.
- , 2014. *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero.
- El Telégrafo. 2015. “Con 2 años de aplicación, la Ley de Comunicación sigue generando debate”. *El Telégrafo*. 23 de junio. <<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/medios/1/con-2-anos-de-aplicacion-la-ley-de-comunicacion-sigue-generando-debate>>.
- El Universo. 2014. “El miércoles son 7 años de Rafael Correa en el poder en Ecuador”. *El Universo*. 12 de enero. <<http://www.eluniverso.com/noticias/2014/01/12/nota/2014596/gobierno-revolucion-cifras>>.
- , 2016. “Dificultades para la libertad de expresión en Ecuador, nota comité de la ONU”. *El Universo*. 29 de junio. <<http://www.eluniverso.com/noticias/2016/06/29/nota/5662731/dificultades-libertad-expresion-nota-comite-onu>>.
- El Confidencial. 2016. “Las cinco bofetadas de Pablo Iglesias a los medios de comunicación”. *El Confidencial*. 22 de abril. <http://www.elconfidencial.com/espana/2016-04-22/las-cinco-bofetadas-de-pablo-iglesias-a-los-medios-de-comunicacion_1188179/>.
- Melish, Tara. 2003. *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la presentación de casos*. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales.
- Monedero, Juan Carlos. 2004. *Socialismo del siglo XXI: Modelo para armar y desarmar*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Miguel Enríquez.
- Superintendencia de Comunicación. 2013. *Informe de Rendición de cuentas 2013*. Quito: Superintendencia de Comunicación.
- , 2014. *Informe de Rendición de cuentas 2014*. Quito: Superintendencia de Comunicación.
- , 2015. *Informe de Rendición de cuentas 2015*. Quito: Superintendencia de Comunicación.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2017. “Medios públicos y comunitarios”. *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*. <<http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/comunicacion-e-informacion/desarrollo-de-los-medios/medios-publicos-y-comunitarios/>>.

Universidad y sociedad

Edison Paredes Buitrón

El desafío de pensar, en contextos políticos autoritarios, supone riesgos adicionales a los ya establecidos por el mero hecho de la existencia.

Pensar la idea de universidad y su relación con el todo social del cual forma parte no solo es un desafío y un riesgo, sino una urgencia ética y política, en un contexto educativo marcadamente autoritario, intervencionista, de disciplinamiento, control y subordinación que vulnera los más elementales principios de la vida universitaria: autonomía, independencia, soberanía, libertad y democracia.

Pensar la universidad desde una perspectiva filosófica supone constituir un discurso racional que ocupa lugares y funciones en el mundo de la teoría y de las prácticas educativas, en contextos sociales, históricos y culturales determinados. El mundo de la producción teórica está atravesado por la realidad histórica caracterizada por un cúmulo de contradicciones que se expresan de manera particular en el quehacer teórico.

La reflexión filosófica tiene, a lo largo de la historia, una particular forma de pensar: el planteamiento de tesis que se relacionan de manera compleja, y muchas veces contradictoria, con otras tesis. De ahí la posibilidad o necesidad de tomar una posición, cualquiera que esta sea, para pensar.

Nos desmarcamos de las posiciones esencialistas que se centran en la lógica del ser, del deber ser, de la moral y de los valores, y nos ubicamos en una perspectiva de la existencia, de las capacidades y de las relaciones.

Desde esta posición, la presente reflexión pretende tratar la relación entre la universidad y la sociedad. En primer lugar se asumirá posiciones teóricas en torno a lo que sea la sociedad; en segundo lugar, una reflexión acerca de lo que pudiera concebirse como universidad; y en tercer lugar, la relación entre universidad y sociedad.

La sociedad

Cuando preguntamos ¿qué es la sociedad?, las respuestas que se escuchan con mayor frecuencia son las que hacen referencia a la sociedad como grupo de personas o de individuos que comparten territorio, leyes, costumbres, lenguaje, cultura, etc.

¿De dónde nos viene esta idea? Esta idea de sociedad no ha estado siempre en los imaginarios de las personas, es típicamente moderna, se configura en los albores del capitalismo, en la ideología liberal que es la predominante hasta nuestros días.

De todas maneras es una de las concepciones de sociedad que se puede asumir, pero tiene algunos problemas. Por ejemplo, basta que un grupo de individuos se reúnan, lleguen a algunos acuerdos, compartan costumbres, leyes, espacios, etc., para que se constituya una sociedad.

Desde otra perspectiva, más que la sociedad, una formación social es un todo articulado, desigual, contradictorio y con predominio en el que se articulan tres instancias: económica, política e ideológica. Cada instancia tiene una relativa autonomía y eficacia propia que le permite incidir de múltiples formas en las otras, por consiguiente, no mantienen relación de causalidad entre ellas. En cada una de estas instancias, a su vez, se interrelacionan estructuras y relaciones sociales. La idea de modo de producción que Eduardo Fioravanti nos indica vale para comprender la complejidad de una formación social. Según este autor, el modo de producción/formación social es

una combinación específica de diversas estructuras y prácticas que, en su combinación, aparecen como tantas instancias o niveles, es decir como tantas estructuras regionales con una autonomía y dinámica propias ligadas en una unidad dialéctica. Un modo de producción comprende tres niveles o instancias: la económica [...], la político-jurídica y la ideológica. (Fioravanti 1983, 19)

Nosotros y nosotras estamos implicados, somos portadores/as y, al mismo tiempo, soportes de estructuras y relaciones sociales que, en última instancia, son relaciones entre clases sociales. Las clases sociales se configuran por el lugar diferente que ocupan en la estructura económica, así como por el lugar que ocupan en las estructuras política e ideológica. De esta manera,

la constitución de las clases no se relaciona únicamente con el nivel económico, sino que consiste en un efecto del conjunto de los niveles de un modo de producción [...] La organización de las instancias en los niveles económico, político,

ideológico, se refleja, en las relaciones sociales, en práctica económica, política e ideológica de clases y la “lucha” de las prácticas de las diferentes clases. (Poulantzas 1980, 77)

La estructura económica se caracteriza por la relación que establece el ser humano con la naturaleza por medio del trabajo. En el proceso de trabajo se articulan la organización del trabajo, las relaciones técnicas de producción, y la división técnica y social del trabajo con la finalidad de producir los bienes y servicios que posibiliten la satisfacción de las necesidades humanas.

El proceso productivo no es posible sino en determinadas relaciones sociales, económicas o de producción. Las relaciones que establecen unos individuos con otros durante este proceso pueden ser de dos clases: relaciones de cooperación, en las que unos individuos cooperan con otros en el proceso de trabajo; o relaciones de explotación, en las que unos individuos explotan a otros, apropiándose de los productos del trabajo. Las primeras relaciones instauran las diversas formas de propiedad comunitaria, y las segundas, las formas de propiedad privada y las clases sociales. Históricamente se produce un tránsito de las relaciones sociales de cooperación hacia los diferentes modos de explotación.

La estructura política, en sociedades en las que predominan las relaciones de cooperación, se caracteriza por formas no estatales: familia ampliada, asambleas, consejos, etc., como instancias de toma de decisiones vitales para la comunidad. En las sociedades en que predominan las relaciones de explotación, el Estado y el derecho son las estructuras políticas básicas. El Estado, en la modernidad, está configurado por aparatos: administrativos, ideológicos y represivos que en conjunto tienen la función de mantener el orden social. El derecho va a normar el conjunto de las relaciones sociales y de las estructuras de tal manera que los individuos se sujeten al orden establecido.

Las estructuras políticas no se sostienen sino por las relaciones que establecen los individuos-soportes en ellas. Estas relaciones sociales pueden ser de dos tipos: unas relaciones de cooperación-liberación que, por un lado, sostienen la comunidad y, por otro, posibilitan la construcción de sociedades diferentes; otras, relaciones de dominación, relaciones entre dominantes y dominados.

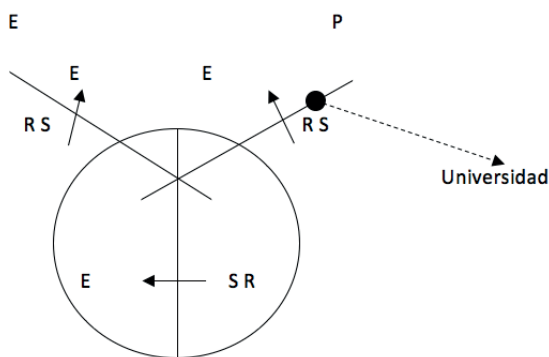
La estructura ideológica está configurada por los sistemas de ideas y de comportamientos-conductas-sentimientos, de carácter religioso, mítico

co, mágico, fantástico, jurídico, político, moral, estético, filosófico, etc. Estos sistemas de ideas posibilitan a los individuos representarse, de manera imaginaria, las relaciones con sus condiciones de vida, con su mundo.

Los sistemas de ideas y comportamientos-conductas-sentimientos no se sostienen sino en el marco de determinadas relaciones sociales ideológicas que, de igual manera, son de dos tipos: relaciones sociales comunitarias o de liberación, o relaciones de subyugación: relaciones entre clases subyugadas y clases subyugantes, que posibilitan la existencia de la ideología dominante.

Desde esta perspectiva, son las relaciones sociales, las relaciones de las personas, de los sujetos-soportes, distribuidos en grupos, sectores, clases o categorías sociales, con sus intereses particulares, las que sostienen las estructuras.

Gráfico 1



¿Dónde ubicamos a la universidad dentro del todo social?

La educación y, como parte de ella, la universidad, está ubicada en la instancia política de una sociedad. En la universidad, con en el todo social, están implicadas estructuras y relaciones sociales.

La universidad

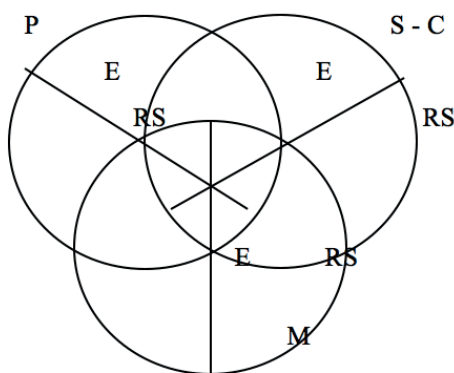
La universidad, como parte del campo educativo, es un espacio político en el que se interrelacionan estructuras y relaciones sociales en función del desarrollo de procesos de enseñanza o de aprendizaje sistemáticos.

En la estructura universitaria, como espacio institucional, se implican un conjunto de normas, reglamentos, currículo, secuencias, niveles, un tipo de organización académica (facultades, áreas, cátedras, etc.), regímenes académicos, organización de espacios y tiempos, etcétera.

Las relaciones que se implican en el campo universitario (U) son de dos tipos:

- a) Un tipo de relaciones generales, propias de cualquier campo educativo, en el que se implican tres elementos:
 - Las relaciones de las personas con otras personas (P): docentes, estudiantes, autoridades, trabajadores/as.
 - Las relaciones de las personas con los saberes y conocimientos (S-C).
 - Las relaciones de las personas con el mundo (M).

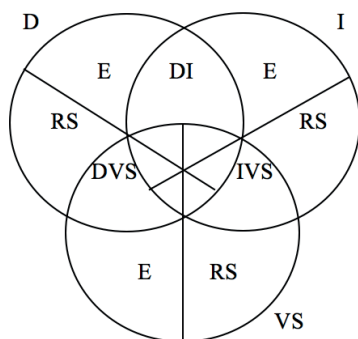
Gráfico 2



- b) Un tipo de relaciones particulares, específicas del ámbito universitario, con niveles de complejidad y profundidad diferentes de aquellos de la educación básica y del bachillerato, en el que se implican tres elementos:
 - Las relaciones entre docentes y estudiantes, en el campo del ejercicio de la docencia (D), enmarcado en los procesos de enseñanza o de aprendizaje.
 - Las relaciones de los/as docentes, entre docentes y estudiantes con los procesos de investigación (I).
 - El vínculo de los docentes y estudiantes, y de los procesos educativos con la sociedad (VS).

Docencia, investigación y vinculación con la sociedad adquieren una particular relación en el ámbito universitario.

Gráfico 3



La forma en que el conjunto de estas relaciones se estructuran marca el horizonte de los procesos educativos universitarios. Forma que está condicionada, por un lado, por la relación que establece la universidad con la sociedad de la que forma parte, con los intereses de las diferentes clases, fracciones, sectores, categorías sociales; y, por otro lado, por la relación de la universidad con las estructuras políticas, como el Estado y el derecho.

En el espacio universitario se establecen un conjunto de relaciones, de carácter educativo, entre las personas, los conocimientos y saberes, y el mundo, las cuales dan soporte o sostienen esta estructura; y al mismo tiempo, se articula la docencia, la investigación, la “extensión” o vinculación con la sociedad, y el gobierno universitario.

Este espacio educativo, desde esta perspectiva relacional, puede ser concebido, a la manera de Derrida, como una “comunidad de pensamiento”, que supone la posibilidad de lo diverso, del pensar junto con... los otros, no necesariamente para generar consensos sino también disensos. Una comunidad de pensamiento que privilegia la conjunción que lleva a la cordialidad sin identidades y pertenencias fijas, sin esencias. El filósofo Han (2012, 76-7) también plantea esta idea de la universidad como comunidad.

Esta comunidad de pensamiento diversa implica la producción de múltiples posiciones que, en última instancia, pueden ser agrupadas en dos: a) posiciones de subordinación-reproducción ligadas a las concepciones y prácticas “extensionistas”; o b) posiciones crítico-dialógicas ligadas a concepciones y prácticas liberadoras. Posiciones que no corresponden a tal o cual institución sino que se interrelacionan, de manera compleja, contradictoria y desigual, y con predominio en el mismo espacio universitario y en contextos históricos específicos.

En el espacio universitario las relaciones entre las personas pueden ser miradas desde las dos posiciones: a) desde una posición de subordinación-reproducción, las relaciones se cosifican, docentes activos, estudiantes pasivos. La universidad se estructura para la formación profesional, la formación de mano de obra calificada para la reproducción de las estructuras y prácticas de la opresión. Conquista, competencia, manipulación, división son las modalidades que adquieren su máxima expresión. b) Desde una posición crítico-dialógica, las relaciones son entre personas en situación que se encuentran para dialogar. Colaboración, unidad, organización y síntesis son modalidades que se configuran para la producción de conocimientos y para la praxis social.

De la misma manera, la relación con los conocimientos y, particularmente, con la ciencia, adquiere dos perspectivas. a) Subordinación-reproducción: la relación universidad-conocimiento-ciencia se establece desde una perspectiva de transferencia, desde una posición extensionista. Esta posición se basa en dos supuestos: 1. la realidad funciona como el pensamiento. Supuesto que posibilita el predominio del concepto de modelo. No solo el modelo es formal, teórico, sino que, además, se aplica a la realidad, tanto natural como social. 2. Toda realidad es asimilada a la naturaleza. La realidad social es subsumida en la naturaleza. Los fenómenos sociales son hechos naturales, tal como supone la posición positivista. Los dos supuestos son caras de la misma moneda, supuestos idealistas. Los campos del conocimiento de la matemática y de la física se constituyen, por lo tanto, en la base de las ciencias sociales para el conocimiento de la realidad humana. Estas concepciones y prácticas en el campo cognoscitivo acarrearán un problema de carácter epistemológico: el estatuto teórico de las llamadas “ciencias sociales” como regiones teóricas de la matemática y de la física. Predomina, en este modo de mirar la ciencia, un marcado cientificismo que considera que la ciencia (entiéndase la física o las llamadas ciencias “duras”) es la única forma de conocer. Las otras formas, como el mito, la magia, la religión, el arte, son relegadas sino negadas.

b) Dialógico-crítica: la relación universidad-conocimiento-ciencia se establece desde una perspectiva de producción, de diálogo y de síntesis. Esta posición parte del supuesto de la distinción entre el orden del pensamiento y el orden de la realidad concreta. La relación entre pensamiento y realidad es una relación cognoscitiva. En esta medida, la realidad social tiene su especificidad con respecto a la realidad natural. No son asimilables.

Por lo tanto, los campos del conocimiento de la historia y del psicoanálisis soportan el desarrollo de las ciencias sociales con pertinencia epistemológica. Desde esta posición es posible generar procesos de diálogo y síntesis entre la ciencia y las otras formas de conocimiento.

Asimismo, la relación con el mundo adquiere dos perspectivas. a) *Subordinación-reproducción*: la relación con el mundo de los docentes y estudiantes es negativa. Su mundo no es reflexionado en el espacio universitario, los unos y los otros se enajenan de su realidad y de su situación. b) *Crítico-dialógica*: la relación con el mundo es una relación de conocimiento. El espacio universitario tiene como mediación el mundo en el que se hallan inmersos tanto los docentes como los estudiantes. El mundo es pensado, reflexionado, conocido en el espacio universitario. El conocimiento del mundo posiciona a los sujetos frente a su realidad, su situación, y posibilita la praxis transformadora.

Desde la misma perspectiva, el quehacer universitario se estructura de acuerdo con algunos principios que constituyen el horizonte que guía la acción educativa. Un principio, cualquiera que este sea, no es pertinente ubicarlo en el campo de las estructuras ni como atributos del ser (esencias), sea de las cosas o de las instituciones, sino en el campo de las relaciones, como capacidades relacionales de las personas, de los sujetos inmersos en el trabajo educativo. Según las posiciones, los principios adquieren una peculiaridad, tanto para las concepciones como para las prácticas educativas en el espacio universitario.

Desde la mirada de las posiciones de subordinación-reproducción: autonomía, soberanía, democracia, libertad, etc., son esencias, atributos de la institución. Además, las cualidades de las cosas, de las mercancías, como calidad, eficacia, eficiencia, excelencia, transparencia, etc., son extrapoladas a las personas y quedan subordinadas a ellas.

Desde la perspectiva crítico-dialógico: soberanía, autonomía, democracia, diálogo, libertad, etc., son posibles en el campo de las relaciones que establecen las personas en la diversidad de las prácticas de los sujetos implicados en el quehacer universitario.

El espacio universitario se constituye en un contexto histórico particular. En la Europa cristiana, la universidad nace durante la Baja Edad Media, ligada a los intereses de la Iglesia y organizada alrededor de la enseñanza de la teología. Su función básica fue la reproducción y justificación del orden feudal como un orden natural y divino, en el que los procesos intelectua-

les que se estructuraban en estos centros no tenían una directa articulación con la realidad social de la época.

Dos momentos marcaron la relación entre universidad y estructuras de poder antes de la Modernidad; por una parte, el movimiento humanista, que promovió la idea de una universidad al servicio del Estado y que la “liberó” de la subordinación a la Iglesia católica; y por otra, la expansión europea que “exportó” la universidad a los territorios coloniales, con el fin de formar teólogos y juristas, con la tarea –salvo excepciones– de justificar la conquista y la evangelización del “otro”, del no europeo.

Este modelo de universidad, desconectado de las realidades sociales y al servicio de un orden colonial, perduró hasta finales del siglo XIX, en que se genera un “nuevo tipo de universidad, orientada a la vez a la difusión y a la creación del conocimiento” (Bermejo 2009, 21), articulada a la investigación. Según Bolívar Echeverría, este proceso intelectual “va siempre acompañado, de manera esencial, por un momento autocrítico. Es un saber que al mismo tiempo que contribuye a la modernidad es un crítico implacable de ella” (Echeverría 2009). Así, el horizonte de este nuevo tipo de universidad se configura alrededor de la crítica de la realidad.

De esta manera, la subordinación y la capacidad crítica están presentes, como posiciones, en todo campo universitario. El que uno predomine sobre el otro tiene que ver con los contextos sociales y las relaciones y correlaciones de fuerzas en el todo social, y particularmente en el espacio universitario.

Universidad y sociedad

La relación entre universidad y sociedad, en el contexto de la modernidad capitalista, podría ser pensada, al menos, desde dos perspectivas:

a) Relación de subordinación-reproducción de la universidad con respecto a la sociedad. La subordinación implica una relación heterónoma y de dependencias del espacio educativo universitario con respecto a los intereses de grupos de poder, tanto nacionales como transnacionales, y de los regímenes políticos a su servicio.

b) Relación crítico-dialógica entre la universidad y la sociedad. Esta relación implica la autonomía, soberanía y autodeterminación de los sujetos que están implicados en el quehacer educativo universitario con respecto

tanto a los intereses de los diversos sectores, clases o grupos sociales, como al Estado y los regímenes.

Es importante indicar que estos dos modos no corresponden a instituciones sino a posiciones que son parte de la misma experiencia educativa universitaria.

Relación de subordinación-reproducción

La relación de subordinación se constituye con respecto a las estructuras y relaciones económicas, políticas e ideológicas, y se las puede pensar con los conceptos: reproducción social, orden social, control social, centramiento, transferencia, enseñanza, etcétera.

Universidad-Instancia económica

Gráfico 4

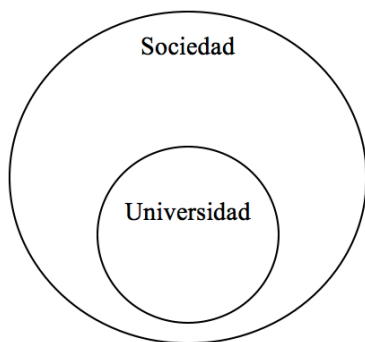
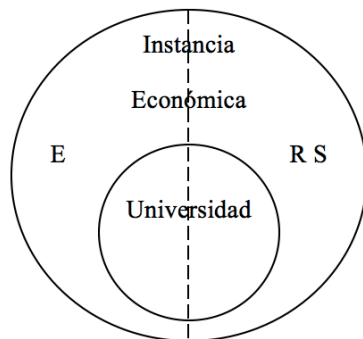


Gráfico 5



La universidad se subordina tanto a los requerimientos de la estructura económica como a las relaciones sociales de producción o económicas.

La universidad y la estructura económica (E)

La relación de la universidad con la estructura económica se expresa, desde el punto de vista de la reproducción, principalmente en los siguientes aspectos:

- La relación entre el ser humano y la naturaleza por intermedio del trabajo adquiere la forma de mercancía. Los objetos de trabajo (materias primas, instrumentos, productos y las condiciones de trabajo) así como la fuerza de trabajo son considerados mercancías. El valor de cambio predomina sobre el valor de uso, el trabajo muerto se impone sobre el trabajo vivo. Las universidades, consideradas como parte de las condiciones para el desarrollo del proceso productivo, contribuyen no solo en la formación de mano de obra calificada que va a ocupar lugares y funciones dentro del proceso productivo y para un mercado de trabajo, sino también en la transferencia de técnicas y tecnologías para las empresas. Asimismo, la universidad reproduce la división social del trabajo: la división sexual (lugares, funciones, carreras, profesiones marcadamente diferenciadas para hombres y mujeres), la división entre el trabajo manual (los/as que hacen) y el trabajo intelectual (los que piensan). Las cosas, los procedimientos, los mecanismos, los instrumentos y las normas se imponen, predominan, sobre las personas y los procesos educativos.
- La universidad reproduce la estructura y las prácticas de la industria en su forma de organización. La organización de la producción (tiempos y movimientos, eficacia, eficiencia, productividad, competitividad, calidad, etc.) se replica en la organización de la educación.
- La racionalidad implicada en los procesos productivos capitalistas que es una racionalidad instrumental (medios-fines/costo-beneficio) es la que también predomina en la educación universitaria (la finalidad es el título).
- La universidad se subordina a los “modelos” de desarrollo que, en coyunturas concretas, se imponen, cada vez y cuando, en nuestros países. Al respecto, Arturo Roig, se pregunta:

¿Cómo se expresó aquella idea de “desarrollo” que caracterizó a la universidad...? Respondía en un sentido a la exigencia de un Estado que pretendía ser eficaz y que, tal vez en su historia, intentó orientar y asumir la producción científica y tecnológica y acrecentarla, exigiendo para ello un cierto desplazamiento de las antiguas tradiciones de la “universidad profesional” [...] El plan se enmarcaba, sin embargo, como después fue denunciado [...] dentro de la “ideología desarrollista”. Esta tenía como modelo un país “desarrollado”, los EUA, al que se habría de alcanzar desde un estado de “subdesarrollo”, como si este fuera algo así como un peldaño más debajo de una misma escalera. [...] De todos modos, desde los tiempos de la Alianza Para el Progreso a comienzos de la década del sesenta, cada vez más se fue imponiendo la exigencia dentro de nuestros tecnócratas, de que debía entre otras cosas reconstituirse la universidad para poder subir el peldaño siguiente. (104-5)

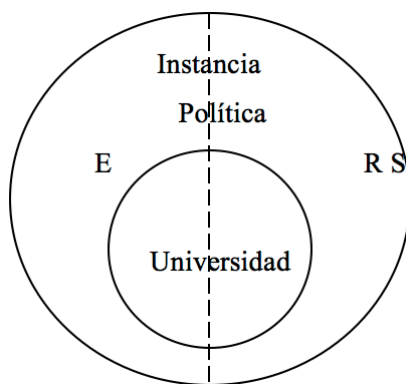
De esta manera, las universidades se constituyen en eslabones básicos en la producción y reproducción del capital, no solo interviniendo en el campo de las condiciones de producción sino también constituyendo un mercado educativo creciente, jerarquizado y rentable.

La universidad y las relaciones sociales económicas (RS)

Las universidades se sostienen por las relaciones sociales que se estructuran en su interior. En el ámbito de las relaciones sociales de producción, la universidad reproduce las relaciones competitivas que predominan en las empresas para mantener el puesto de trabajo y los niveles de productividad. Tanto docentes como estudiantes, administrativos y autoridades entablan relaciones de competencia con relación a carreras, notas, títulos, cargos, prestigio, reconocimiento, etc. El predominio de estas relaciones beneficia los intereses de las clases dominantes en la medida en que el sistema universitario prepara profesionales altamente competitivos, que los arroja a un mercado de trabajo limitado, profesionales dispuestos a todo no solo para conseguir puestos de trabajo sino para mantenerlos a cualquier costo. La competencia entre individuos los clasifica, jerarquiza, divide, manipula y conquista.

Universidad-Instancia política

Gráfico 6



La universidad se subordina tanto a los requerimientos de la estructura política como a las relaciones sociales políticas en tanto que relaciones de poder.

La universidad y la estructura política (E)

La relación de la universidad con la estructura política se expresa, desde el punto de vista de la subordinación-reproducción, principalmente en los siguientes aspectos:

- La universidad funciona principalmente como uno de los aparatos ideológicos del Estado. En esta medida, en primer lugar reproduce, en su organización misma, la estructura vertical, autoritaria del Estado: el modo de gobierno universitario se estructura de manera jerárquica, con formas, en algunos casos, de democracia delegativa o representativa; y en otros, con modalidades de consulta o de designación. En segundo lugar, la organización académica adopta la forma de facultades departamentales y del predominio de las cátedras.
- La universidad se subordina a las leyes y constituye un conjunto de normas específicas que se imponen para disciplinar, normalizar y controlar a los sujetos inmersos en el espacio universitario. Uno de los mecanismos de control social que se ha extendido al espacio universitario es el de la clasificación y categorización. Ocupar los lugares más altos de las

taxonomías impuestas y de los ránquines, gracias a variados mecanismos, se constituye en la finalidad última de las universidades. Al respecto, Néstor Braunstein, aunque referido al campo de la psiquiatría que, sin embargo, no es ajeno a la realidad educativa, plantea:

La clasificación no solo creaba a los objetos sobre los que se aplicaba [...] sino que, además, producía un lenguaje, un modo de pensamiento, un discurso y unas reglas semiológicas que, a su vez, engendraban y clonaban [...] [a los] agentes de aplicación del sistema propuesto [...] La ordenación taxonómica se reproduce a sí misma a través de la “ordenación” (en el sentido religioso de la palabra) de los agentes aptos para utilizarla. Esa operación continúa hoy en día con las corporaciones nacionales e internacionales que promulgan las nuevas clasificaciones [...] correspondientes a la expansión capitalista [...] que debe adecuarse a los fines de la sociedad de control. (24-5)

Las prácticas clasificatorias no solo generan un discurso que justifica tanto las jerarquías como la asimilación de la realidad al pensamiento y las prácticas sociales encaminadas a reproducir el orden y el control, sino también generan a los sujetos que van a ocupar los lugares y los roles considerados como naturales. Es natural clasificar tanto a los individuos como a las instituciones.

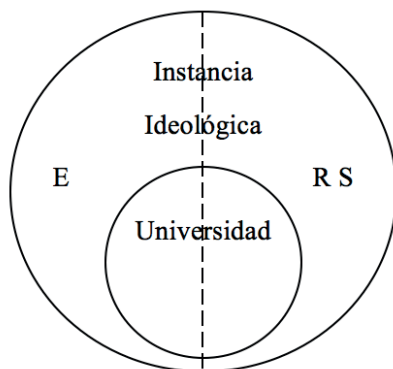
La universidad, de esta manera, contribuye con una de las funciones específicas del Estado: el orden social.

La universidad y las relaciones sociales políticas (RS)

En el ámbito de las relaciones sociales políticas, como relaciones de poder, la universidad reproduce las relaciones de dominación que predominan y sostienen las estructuras y aparatos estatales. Tanto docentes como estudiantes, administrativos y autoridades entablan relaciones jerárquicas, dominante-dominado, gobernante-gobernado, que posibilitan generar sujetos dóciles, disciplinados y adaptados al orden social.

Universidad-Instancia ideológica

Gráfico 7



La universidad se subordina tanto a los requerimientos de la estructura ideológica como a las relaciones sociales ideológicas.

La universidad y la estructura ideológica (E)

La relación de la universidad con la estructura ideológica se expresa, desde el punto de vista de la subordinación-reproducción, principalmente en los siguientes aspectos:

- La universidad, en tanto que aparato ideológico de Estado, reproduce la ideología dominante: por un lado, la ideología del desarrollo o del progreso, y la dualidad civilización/barbarie funcionan como principios que orientan el quehacer universitario. El espacio universitario es el espacio que, de alguna manera, garantiza el progreso de los sujetos, la superación de la barbarie. La universidad es la expresión máxima de la conciencia, de la cultura y del conocimiento. El acceso a ella coloca a los sujetos en condiciones de superioridad. Por otro lado, la ideología que está inmersa y justifica la fábrica y la organización del proceso productivo: individualismo, competitividad, productividad, eficacia, eficiencia, excelencia, calidad, transparencia, etc., penetra en la universidad, fundamentando no solo su organización administrativa y académica sino también las prácticas educativas ligadas a la docencia y la investigación.
- Este conjunto de ideas que, en sentido estricto, se expresan como atributos de las cosas, de las mercancías, se constituyen en valores, en el deber

ser de la universidad. Son la esencia que se tiene que alcanzar. De esta manera, el espacio universitario, las personas y las relaciones que establecen, terminan cosificadas. El pragmatismo y el utilitarismo se imponen como horizonte del quehacer universitario. Néstor García Canclini, en su reflexión acerca del supermercado de *papers*, indica que,

Si para llegar a la extrañeza –se preguntaba el estudiante tesista– hay que oír como conversaciones los discursos, ver las mesas redondas como teatro ¿de qué manera desmirar los congresos? En EUA, ante la imposibilidad de alojar en las sesiones a los miles de aspirantes a ponentes, las asociaciones de sociólogos, médicos o filósofos inventaron las ponencias-poster: alguien escribe en un cartón de color de 1 metro x 1,50 la síntesis de su presentación y se para en un pasillo del hotel para exponerla a quienes de detengan a oírlo. Poster: anuncio publicitario de un evento, de una idea, de un espectáculo, en fin, de un producto. ¿No lo son también las ponencias incluidas en el programa oficial y las conferencias magistrales? ¿El congreso como supermercado? Con la peculiaridad de que para entrar, escuchar y hablar, ser público y actor [...] hay que pagar [...] En algunos, una suma complementaria para ser divulgado en las actas de la reunión. Hay precios distintos si la publicación es digital o también en papel.

Si un ponente-poster es como un vendedor ambulante, un hombre-anuncio u hombre sándwich, debemos reconocer que la economía de los congresos es más abierta que la de los *shopping-center* y los súper, donde no se admite comercio informal. Los manuales que instruyen cómo hacer estos posters <http://www.ncsu.edu/proyect/posters/newsite/> garantizan el logro de una “poderosa declaración visual” si se eligen bien “las opciones de fuente y color”, “las herramientas de dibujo”.

Luego está el Pecha Kucha: a cada presentador se le permite usar 20 imágenes o diapositivas, cada una de las cuales será mostrada durante 20 segundos. El total de la ponencia dura 6 minutos y 40 segundos. Se hace una breve pausa y el siguiente expositor sube al escenario. (64-5)

- El predominio de un tipo de racionalidad propia del mundo moderno capitalista, la racionalidad instrumental, se impone sobre otras formas o modos de organizar la vida.
- Estas ideas-valores son el marco que posibilita a los individuos-sujetos representarse, de manera imaginaria, sus relaciones tanto con el mundo como con sus condiciones de vida y de trabajo, como relaciones naturales.
- La universidad se constituye en este gran Otro que genera, en los sujetos, procesos de identificación, identidad y pertenencia, y al mismo tiempo los diferencia en términos jerárquicos. No es lo mismo pertenecer a una

universidad que a otra, no es lo mismo pertenecer a una universidad “A” que a una universidad “C”, por ejemplo. Este tipo de relaciones, en última instancia, dividen y segregan.

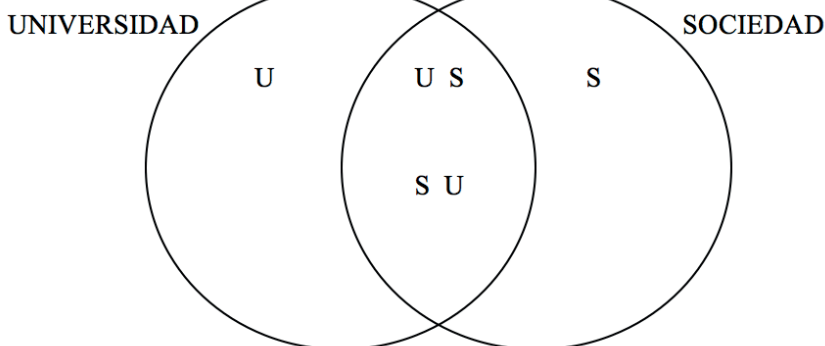
La universidad y las relaciones sociales ideológicas (RS)

En el terreno de las relaciones sociales ideológicas, la universidad reproduce las relaciones de subyugación predominantes en el contexto social. Tanto docentes como estudiantes, administrativos y autoridades entablan relaciones centradas, jerárquicas, de subordinación y dependencia a la autoridad, cualquiera sea su rango y ubicación en la jerarquía universitaria. Las relaciones de subyugación terminan objetivando, cosificando y mercantilizando al otro/a.

Relación crítico-dialógica

La relación crítico-dialógica se constituye con respecto a las estructuras y relaciones económicas, políticas e ideológicas, y se las puede pensar con los conceptos: autonomía, soberanía, diálogo, praxis, liberación, descentramiento, normatividad, aprendizaje, sujeto, etcétera.

Gráfico 8



La relación universidad-sociedad es una relación educativa. Es decir, se enmarca en los procesos de apprehensión, comprensión de la realidad social para la organización y la acción liberadoras. Es una relación en torno a la praxis humana. No es una relación directa con la práctica social sino me-

dian­te los procesos cognos­ci­tivos, reflexivos, de apren­dizaje, y mediada por el mun­do.

La po­si­ción crí­ti­co-dia­lógica su­pone, según Roig (1998), ci­tan­do a Ro­dol­fo Ago­glia, como rec­tor de la uni­ver­si­dad de la Pla­ta,

la nece­si­dad “de im­ple­men­tar una es­truc­tu­ra aca­démica para la Uni­ver­si­dad [...] que per­mita su­perar una eta­pa signa­da por una en­se­ñan­za es­tanca, me­ra­men­te ac­cu­mu­la­ti­va de co­no­ci­mien­to, al ser­vi­cio del in­di­vi­dualis­mo uti­li­ta­rio y por una in­ves­ti­ga­ción aje­na a los pro­ble­mas na­cio­na­les [...]”. Para ello pro­ponía una es­truc­tu­ra que per­mitiera re­cu­perar “el sen­ti­do to­ta­li­za­dor del co­no­ci­mien­to” y que fa­ci­li­ta­ra los com­pro­misos que to­do ciu­da­da­no tie­ne res­pec­to de la “li­bera­ción na­cio­nal”. (117)

Más ade­lan­te Roig, en el ma­rco de la crí­ti­ca al pre­do­minio de la cáte­dra den­tro de la uni­ver­si­dad, plan­tea una per­spec­ti­va dis­tin­ta de uni­ver­si­dad, que

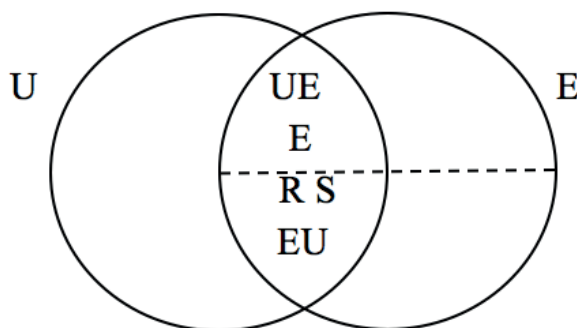
no re­ne­ga­ba de la po­li­ti­za­ción es­tu­dian­til, si­no que la asu­mía en la me­di­da que era una ex­pre­sión más de fuer­zas trans­for­ma­do­ras, que no ha­bla­ba de un “mo­de­lo” ha­cia el que de­bía­mos en­ca­mi­nar­nos, si­no de un “an­ti­mo­de­lo” que de­bía­mos pre­pa­rar con nues­tras pro­pias he­rra­mien­tas cul­tu­ra­les y nues­tros re­cursos crea­ti­vos. (117)

En la me­di­da en que la re­la­ción uni­ver­si­dad-so­cie­dad es una re­la­ción edu­ca­ti­va, li­ga­da a los pro­ce­sos reflexivos y de apren­dizaje, vale la cir­cun­stan­cia para pre­ci­sar esta re­la­ción en tér­mi­nos de crí­ti­ca de lo es­ta­ble­ci­do. La crí­ti­ca, to­man­do las re­flexio­nes con res­pec­to a la fun­ción de la filo­so­fía, según Max Hor­khei­mer,

no im­pli­ca la ac­ti­tud su­per­fi­cial de ob­je­tar sis­temá­ti­ca­men­te ideas o si­tu­a­cio­nes ais­la­das [...] Tam­po­co signifi­ca [...] que se que­je de este o aque­l he­cho to­ma­do ais­la­da­men­te, y que re­co­men­de un re­me­dio. La me­ta prin­ci­pal de esa crí­ti­ca es im­pe­dir que los hom­bres se aban­do­nen a aque­llas ideas y for­mas de con­duc­ta que la so­cie­dad en su or­ga­ni­za­ción ac­tual les dic­ta. Los hom­bres de­ben apren­der a dis­cernir la re­la­ción en­tre sus ac­cio­nes in­di­vi­dual­es y aque­llo que se logra con ellas, en­tre sus exis­ten­cias par­ti­cu­la­res y la vi­da ge­ne­ral de la so­cie­dad, en­tre sus pro­yec­tos dia­rios y las gran­des ideas re­co­no­ci­das por ellos [...] de­scubre la con­tra­dic­ción en la que es­tán envuel­tos los hom­bres en cuanto, en su vi­da co­ti­dia­na, es­tán obli­ga­dos a aferrarse a ideas y con­cep­tos ais­la­dos [...] La me­ta [...] ne­gar la par­ciali­dad y su­perar­la en un sis­te­ma con­cep­tu­al más am­plio, más flexi­ble, más ade­cu­ado a la re­ali­dad. (282-3)

Universidad-Instancia económica

Gráfico 9



La universidad, al mismo tiempo que mantiene autonomía, establece relaciones horizontales tanto con la estructura económica como con las relaciones sociales de producción o económicas.

La universidad y la estructura económica (E)

La relación de la universidad con la estructura económica se expresa, desde el punto de vista crítico-dialógico, principalmente en los siguientes aspectos:

- Reflexión crítica acerca de la relación ser humano-naturaleza. El ser humano es un modo de ser de la naturaleza, junto con otros modos de ser con los cuales se relaciona. La reflexión crítica conduce a pensar otras formas de relación ser humano-naturaleza que dejen de lado las concepciones y prácticas ligadas a la ideología de los recursos. Recuperar formas anteriores y actuales que se salen del marco de la forma mercancía es una tarea importante del espacio académico.
- Crítica de las estructuras económicas ligadas a las prácticas de explotación, tanto de la naturaleza como de los seres humanos.
- Una reflexión crítica acerca del carácter del trabajo en el capitalismo y sobre formas distintas, no mercantilizadas o cosificadas, de generar procesos productivos. Una forma diferente de la relación ser humano-naturaleza implica una relación distinta del ser humano con los objetos,

con los instrumentos de trabajo, con las condiciones de trabajo y con los productos. Pensar otras formas de producción y generar las condiciones para su potenciación es una tarea que se desarrolla, aunque no exclusivamente, en el espacio universitario.

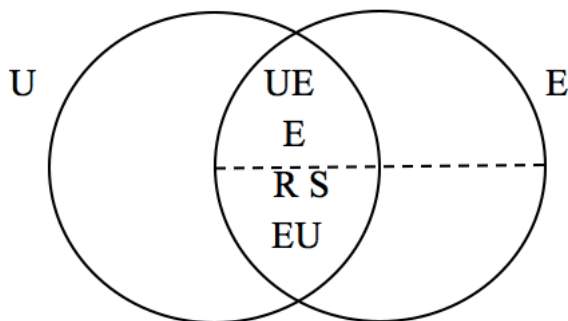
La universidad y las relaciones sociales económicas (RS)

La relación de la universidad con las relaciones sociales económicas se expresa, desde el punto de vista crítico-dialogico, principalmente en los siguientes aspectos:

- Crítica de las relaciones sociales de explotación.
- Reflexión crítica y potenciación de las relaciones sociales de cooperación que posibilitan procesos sociales y productivos incluyentes, solidarios y participativos.
- Reflexión crítica y potenciación de relaciones horizontales, dialógicas, entre seres humanos diversos, diferentes y en situación.

Universidad-Instancia política

Gráfico 10



La universidad, al mismo tiempo que mantiene su autonomía, establece relaciones horizontales tanto con la estructura política como con las relaciones sociales políticas.

La universidad y la estructura política (E)

La relación de la universidad con la estructura política se expresa, desde el punto de vista crítico-dialógico, especialmente en los siguientes aspectos:

- Reflexión crítica acerca del Estado, del derecho y de los regímenes como estructuras de dominación cuya función es mantener el orden social.
- Reflexión crítica de toda forma de representación/delegación propias de las formas de democracia moderna capitalista.
- Reflexión crítica y potenciación de las concepciones y prácticas de democracia directa o radical.
- Reflexión crítica de experiencias de organización social no estatales.
- Reflexión crítica y potenciación de las capacidades de los seres humanos: autonomía, soberanía, normatividad, libertad, etcétera.

La universidad y las relaciones sociales políticas (RS)

La relación de la universidad con las relaciones sociales políticas se expresa, desde el punto de vista crítico-dialógico, primordialmente en los siguientes aspectos:

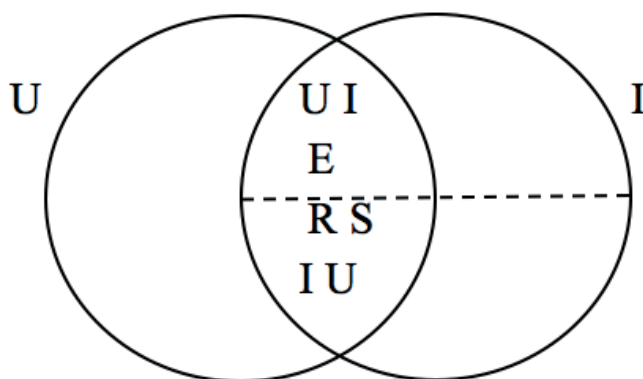
- Reflexión crítica sobre el poder.
- Reflexión crítica y potenciación de las relaciones de poder liberadoras.
- Establecimiento de relaciones dialógicas entre docentes y estudiantes.
- Avanzar a procesos sistemáticos de desescolarización de las universidades como posibilidad de generar espacios educativos liberadores.
- Reflexión crítica de relaciones participativas en las que el grupo, el colectivo, es el espacio de aprendizaje y de generación de conocimientos, compromisos y estrategias de acción. Al respecto, Roig indica que,

el acto educativo es fundamentalmente un acto de participación, en primer lugar y luego, que la parte técnica educativa [...] de nada vale y no alcanza su plenitud si no se suma a una posición política [...] Esto se encuentra además en relación con algo que debería ser siempre repensado: la afirmación de que no hay posiciones pedagógicas asépticas o apolíticas [...] De este modo se generaron “Cátedras nacionales”, “Cátedras autogestionarias”, “Cátedras-taller” o simplemente “Talleres” [...] Estas se relacionaron muy fuertemente con la línea de desescolarización que estuvo en

general presente en casi todos los ensayos, así mismo con la exigencia de integrar el saber con nuestra propia realidad e insertar el programa de acción con el más general de liberación nacional, considerado como problema social, político y económico. (Roig 1998, 118-9)

Universidad-Instancia ideológica

Gráfico 11



La universidad, al mismo tiempo que mantiene autonomía, establece relaciones horizontales, tanto con la estructura política como con las relaciones sociales políticas.

La universidad y la estructura ideológica (E)

La relación de la universidad con la estructura ideológica se expresa, desde el punto de vista crítico-dialógico, principalmente en los siguientes aspectos:

- Reflexión crítica de la ideología dominante y de los aparatos y mecanismos de su reproducción.
- Reflexión crítica del sujeto-soporte y de las estructuras y procesos de su constitución.
- Reflexión crítica del ser, de la esencia, del deber, de la moral y de los valores que justifican el orden social vigente.

- Reflexión crítica y potenciación de la existencia y del carácter situacional de la existencia social.
- Reflexión crítica y potenciación de una ética de las capacidades, del encuentro, del deseo y de la liberación.
- Reflexión crítica de la praxis humana.

La universidad y las relaciones sociales ideológicas (RS)

La relación de la universidad con las relaciones sociales ideológicas se expresa, desde el punto de vista crítico-dialógico, preferentemente en los siguientes aspectos:

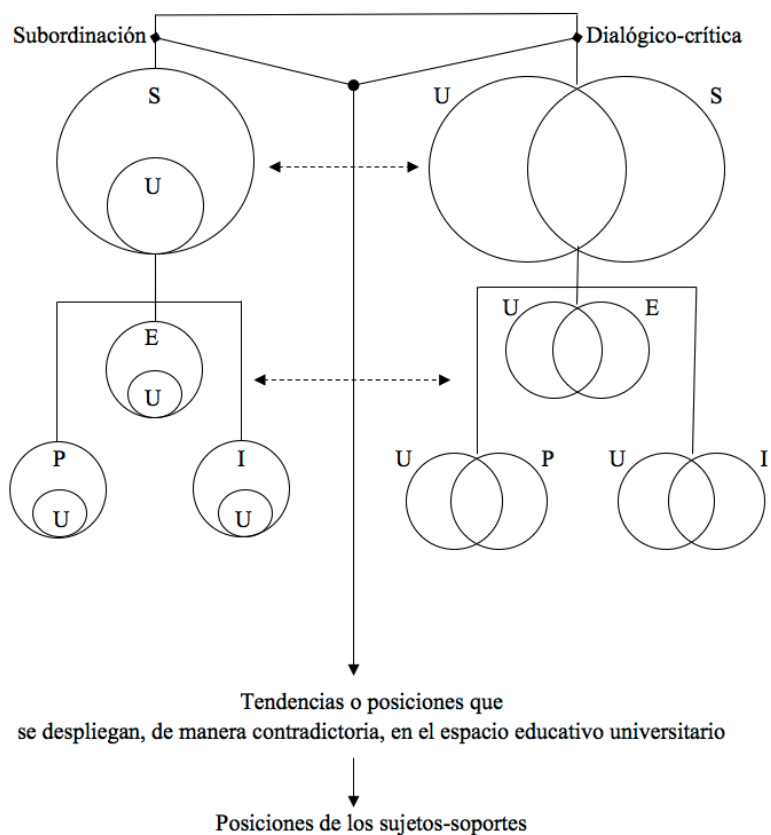
- Crítica de las relaciones de subyugación
- Reflexión crítica y potenciación de las experiencias de descentramiento.
- Pensar la universidad como espacio de construcción de sujetos libres/liberados, que reconozcan su condición de seres en falta, de seres de-seantes, que se relacionan con otros seres humanos en falta; así también como seres de necesidades que se satisfacen con los objetos productos del trabajo.

Conclusión

La universidad, así como el todo social, se sostiene por las relaciones que en ella se establecen; que generan, por un lado, determinadas posiciones desde y en torno a determinados campos teóricos, relacionados con los conocimientos, saberes, técnicas y tecnologías, y por otro, concepciones y prácticas políticas, económicas, ideológicas, pedagógicas, etc., que convierten a la universidad en un campo de lucha de posiciones. De la misma manera, la relación universidad-sociedad es compleja y se expresa, en términos teóricos y prácticos, en función de la peculiaridad de las posiciones que se adopten o asuman en el espacio universitario: las posiciones y prácticas de subordinación-reproducción miran la relación universidad-sociedad de una manera tal que esté ligada a los intereses del orden social vigente, y las posiciones y prácticas crítico-dialógicas ven la relación universidad-sociedad ligada a la praxis transformadora de la sociedad.

Gráfico 12

Sociedad-Universidad



Lista de referencias

- Bermejo, José. 2009. *La fábrica de la ignorancia*. Madrid: Akal.
- Braunstein, Néstor. 2013. *Clasificar en psiquiatría*. CDMX: Siglo XXI.
- Echeverría, Bolívar. 2009. “¿Es prescindible la universidad?” *El Telégrafo*, 1 de junio.
- Fioravanti, Eduardo. 1983. *El concepto de modo de producción*, 3.ª ed. Barcelona: Península.
- García, Néstor. 2015. *El mundo entero como lugar extraño*. Barcelona: Gedisa.
- Han, Byung-Chul. 2012. *La sociedad del cansancio*. Barcelona: Herder.
- Horkheimer, Max. 1974. *Teoría crítica*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Poulantzas, Nicos. 1980. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, 19.ª ed. CDMX: Siglo XXI.
- Roig, Arturo. 1998. *La universidad hacia la democracia*. Mendoza: Ediunc.

La magna obra pública del Gobierno de la revolución ciudadana

Arturo Villavicencio

Con la entrada en operación de la central hidroeléctrica Sopladora, otra de las obras emblemáticas del Gobierno de la revolución ciudadana, la promesa de cambio de la matriz energética va tomando forma. Al igual que hace unos meses con la entrada en operación de la central Manduriacu, las mismas evidencias fueron reiteradas para magnificar la obra emblemática: el mensaje refundacional de ser los pioneros en el desarrollo hidroenergético del país, el descomunal ahorro en combustibles que significa la operación de la central, la creación de miles de puestos de trabajo, la inversión en obra pública para el desarrollo productivo. Esta vez, como en el caso anterior, se olvidó de mencionar que a pesar de disponer de una riqueza nunca antes vista, fue necesario un préstamo en condiciones lesivas para financiar la construcción de la obra; que la empresa contratada fue seleccionada sin ningún proceso de licitación; que los miles de empleos creados han sido precarios y temporales y, sobre todo, que en los próximos meses cuando haya finalizado la construcción del resto de proyectos tendremos centrales hidroeléctricas paralizadas o a medio funcionar por el exceso de capacidad de generación de electricidad instalada.

Sopladora corresponde a aquella categoría de obra pública en cuya ejecución el Gobierno de la revolución ciudadana se ha revelado extremadamente afanoso. Nos referimos a aquellos proyectos públicos cuya necesidad o urgencia es cuestionada, que han resultado en una inversión ineficiente, y en algunos con un excedente social negativo y cuyo financiamiento y contratación han estado alejados de normas de transparencia y competitividad. Es necesario aclarar que no es la construcción de una determinada central de generación hidroeléctrica en sí, o todo un programa de reconversión energética a fuentes renovables de energía, lo que se cuestiona aquí. Hablamos de ineficiencia por la magnitud de una inversión acelerada

que en lugar de ejecutarse en forma gradual y programada, según las posibilidades de financiamiento y la dinámica de los requerimientos energéticos del país, fueron contratados casi “en paquete”, bajo un endeudamiento en condiciones onerosas y con escasa o nula participación de la ingeniería nacional. Como se muestra más adelante, este *apresuramiento* ha resultado en una sobreinversión muy costosa cuya amortización, al comprometer una parte significativa de la producción futura de petróleo, sin duda representará una carga económica y social nada despreciable para la próxima administración.

El caso de las hidroeléctricas no es la excepción. El patrón de inversión en la obra pública del gobierno se repite en varios sectores y ramas de actividad. Por ejemplo, la promesa de una megarefinería, bajo supuestos muy dudosos de rentabilidad y eficiencia, hasta el momento ha resultado en la nivelación de una gigantesca plataforma con una inversión de alrededor de USD 1.500 millones, cuyo costo financiero (intereses por la inversión realizada) sobrepasa los USD 400 millones, con escasas posibilidades de que el proyecto se concrete en los próximos años. Un caso similar se tiene con la Ciudad del Conocimiento, un proyecto sin la más mínima viabilidad (Villavicencio 2014a) y en el cual se han invertido centenares de millones de dólares. La lista puede continuar con aeropuertos, carreteras y hasta la construcción de las llamadas universidades emblemáticas cuyo único “beneficio” sería el debilitamiento del sistema universitario del país (Villavicencio 2016b).

Varios interrogantes surgen automáticamente de estas observaciones: ¿por qué el exceso de gasto en sobreinversión en una obra pública innecesaria? ¿Por qué la acción de un gobierno calificado generosamente como tecnocrático ha desembocado en una inversión pública tan ineficiente? ¿La propensión a la construcción de elefantes blancos obedece únicamente a tendencias megalómanas, o existen razones más de fondo que expliquen políticas públicas irracionales? La discusión que sigue pretende aportar algunos elementos para la formulación de respuestas plausibles a los interrogantes planteados.

¿Qué hay detrás de una obra pública exuberante? El petropopulismo

Un importante cuerpo de literatura ha dedicado la academia para estudiar aquellos regímenes que, en la medida en que se benefician de pródigas rentas, desarrollan ciertos rasgos comunes entre los cuales grandes ambiciones de transformación de la sociedad van acompañadas de un excesivo gasto de los ingresos provenientes de los recursos naturales. Una parte importante de este gasto es claramente destinado a la realización de una obra pública ineficiente, de dudosa prioridad y que favorece determinados intereses (Hertog 2014). Este es el caso del Ecuador, donde la lotería petrolera de los últimos años permitió al gobierno emprender, con escasos criterios de planificación, una obra pública a todas luces sobredimensionada, de una eficiencia muy cuestionable y, sobre todo, bajo modalidades turbias de contratación y ejecución que abren muchas dudas sobre la transparencia en la administración de los recursos públicos.

Para entender la lógica que subyace a esta modalidad de gestión es necesario destacar algunos de los rasgos más sobresalientes del tipo de regímenes arriba señalados. Al respecto, Montúfar (2016) “destaca la importancia académica y política de definir el carácter del régimen político ecuatoriano; la necesidad de clasificarlo con rigurosidad debido a las consecuencias que tienen no solo como un problema interpretativo y metodológico para la academia, sino también para la práctica política”. Aunque la investigación de este autor está enfocada en el análisis político y sus implicaciones en el ejercicio democrático; sin embargo, algunos conceptos y categorías utilizadas en su estudio proporcionan elementos que facilitan analizar toda una política económica o modelo económico cuyas consecuencias han desembocado en una crisis económica en proceso agudización y en la que la permanencia misma del sistema monetario está en serio riesgo.

De acuerdo con este autor, Ecuador atraviesa por un régimen autoritario, un régimen político autoritario electoral.¹ Tanto la argumentación como la evidencia empírica expuestas dejan poco espacio para rebatir esta afirmación. Por otra parte, sostienen varios autores que cuando este autoritarismo es acompañado por un flujo de rentas provenientes de la explota-

1. No pocos analistas y académicos coinciden en que el gobierno lleva diez años de campaña electoral.

ción de un recurso natural, emergen regímenes políticos con rasgos similares. La implementación de un importante sistema de subsidios (Hertog 2014), un incremento significativo del gasto público con relación al PIB² (Van der Ploeg 2010) y un uso excesivo de los ingresos provenientes de los recursos naturales para “comprar” apoyo político y mantenerse en el poder (Matsen, Natnik y Torvik 2012) son algunas de las características. Llámese a este tipo de regímenes tecnopopulismo (De la Torre 2013), petropopulismo (Matsen, Natnik y Torvik 2012) o simplemente populismo (Van der Ploeg 2010; Hertog 2014), el denominador común está dado por una sobreexplotación de los recursos naturales; sobreexplotación que genera un volumen de recursos financieros que les permite un manejo y una gestión discrecional de los fondos públicos, y que se traduce en una sobreinversión en obra pública. De ahí que el término “petropopulismo” quizá resulte el más apropiado para referirse a la realidad nacional.³

Los regímenes petropopulistas gozan de popularidad mientras el flujo de rentas se mantiene. La mayoría de la población percibe los excesivos niveles de gasto público como signo de buen manejo económico sin darse cuenta de que el gasto es posible a expensas de la sobreexplotación de recursos naturales cuyas rentas son las que sostienen el dispendio. Todo parece indicar que la inesperada bonanza traída por los recursos naturales erosiona las facultades críticas de la sociedad e induce un falso sentido de seguridad y optimismo.

Por su parte, los gobernantes sufren también una sensación de exuberancia como resultado de una peligrosa miopía respecto al futuro; miopía reflejada en la adopción implícita de elevadas tasas de descuento que se traducen en tasas de sobreexplotación de los recursos, sin considerar los efectos adversos sobre las futuras generaciones. Esta percepción fomenta una notoria sobreinversión en proyectos ineficientes e innecesarios, contribuyendo así a crear un estado de bienestar insostenible y, por consiguiente,

2. En Ecuador, el gasto del Estado (gasto del sector público no financiero) creció durante la última década del 21,2% del PIB (2006) al 38,3% en 2015, habiendo alcanzado incluso el 44% en 2014, según el Banco Central del Ecuador.
3. Aunque otras características de este tipo de regímenes escapan del tema del presente trabajo, cabe mencionar algunas de ellas: concentración de poder, nacionalización de actividades económicas, política internacional antihegemónica, nacionalismo económico dirigido contra las empresas multinacionales, reinversión de un tercermundismo obsoleto, etcétera (Hertog 2014). Los casos de Chávez en Venezuela, Putin en Rusia, Ahmedinejad en Irán, Morales en Bolivia, Correa en Ecuador son los ejemplos paradigmáticos analizados por este autor.

imposible de financiar una vez que las rentas provenientes de los recursos naturales disminuyen drásticamente o se agotan.⁴

Pero la característica, casi inherente a este tipo de regímenes, de un gasto exuberante en proyectos de dudosa utilidad y prioridad tiene su explicación en el hecho de que la realización de la obra pública constituye un mecanismo eficaz para facilitar dos objetivos que resultan complementarios. El primero tiene que ver con la transferencia de recursos a beneficiarios caracterizados como “grupos especiales de interés” (Coate y Morris 1995). El segundo, con la ejecución de proyectos públicos como mecanismo para asegurar o comprar apoyo político, especialmente en períodos electorales. Es verdad que tanto el mecanismo como los objetivos señalados pueden ser atributos de varios tipos de regímenes; sin embargo, es en los gobiernos de corte petropopulista donde estos mecanismos adquieren casi un estatus de políticas públicas o por lo menos se convierten en el motor de ellas. En este caso, el fenómeno se ve facilitado por el autoritarismo, que favorece prácticas discrecionales y poco ortodoxas en el manejo de los fondos públicos.

La obra pública: Un mecanismo disfrazado de transferencia de recursos

La transferencia de recursos entre los miembros de la sociedad es un tópico que ha concitado especial interés en los últimos años, especialmente en el campo de la economía política, por la sencilla razón de que una parte importante de la actividad de los gobiernos está enfocada en la transferencia o redistribución del ingreso nacional entre los y las ciudadanas⁵ (Stigler 1971; Becker 1983). Algunas de estas transferencias, como las que persiguen directamente aliviar la pobreza de estratos de la población desfavorecidos, son consistentes con los objetivos tradicionales de bienestar social; tal es el caso

4. La insostenibilidad de las políticas va más allá del agotamiento del recurso. Por ejemplo, la política petrolera del gobierno justifica la degradación del parque natural Yasuní, quizá la mayor riqueza que dispone el país, en nombre de la necesidad de financiar una obra pública cuya utilidad y beneficios son equívocos y escasamente cuestionados por la sociedad. La pregunta que debe plantearse es sobre la necesidad de destruir una de las más grandes reservas de biodiversidad del planeta para el financiamiento de proyectos insensatos que con seguridad, en lugar de constituirse en factores de desarrollo, se convertirán en un sumidero permanente de recursos fiscales.
5. El tema ha sido objeto de un tratamiento matemático formal en el marco de la Teoría Económica de la Regulación (Stigler 1971; Becker 1983).

de subsidios, distribución de bonos, gratuidad de servicios básicos (educación, salud). Las políticas impositivas son otro de los mecanismos tradicionales para la redistribución del ingreso nacional, además de otras políticas dirigidas directamente o indirectamente a favorecer grupos y organizaciones sociales, ya sean determinados gremios agrícolas, industriales y comerciales, empresas particulares y grupos financieros, etcétera. En principio, la justificación para este tipo de transferencias de recursos tiene su asidero en lo que se conoce como el fenómeno de la filtración: estos grupos generan riqueza cuyos efectos se transmiten al resto de la sociedad. Sin embargo, existen otras razones que son las que interesan para el caso el presente análisis.

Desde el punto de vista de la economía política de las políticas públicas, existen al menos dos razones por las cuales los políticos deciden políticas que implican transferencias de recursos a los llamados “grupos especiales de interés”. En primer lugar, estos grupos pueden influir significativamente en ampliar las posibilidades de elección o reelección de los políticos mediante la contribución de recursos financieros y/o mediante el apoyo político. La segunda razón consiste en que los grupos de interés pueden mejorar el “bienestar financiero” de los políticos mediante, por ejemplo, recompensas o gratificaciones personales, o apoyando a los negocios en que los políticos tienen intereses personales, o asegurando sus oportunidades futuras de empleo (Coate y Morris 1995).

Uno de los mecanismos privilegiados por los regímenes de corte petropopulista para favorecer este tipo de transferencias es la realización de obra pública, o lo que la teoría de las políticas públicas reconoce como las transferencias disfrazadas de recursos públicos, mediante el mecanismo de ejecución de la obra pública (Harguindeguy 2013). La gran ventaja de este mecanismo consiste en que los proyectos que se ejecutan no benefician únicamente al grupo de interés sino que, bajo ciertas condiciones, aumentan el bienestar de la sociedad.

Las peculiaridades propias de cualquier proyecto de carácter público permiten esclarecer la lógica de este mecanismo. Estas pueden ser resumidas en cuatro características (Coate y Morris 1995): 1. los proyectos públicos benefician indirectamente a intereses especiales; 2. pueden o no beneficiar al resto de la sociedad; 3. los políticos poseen mayor información sobre los proyectos que el resto de la sociedad; y 4. la sociedad carece de criterio suficiente para evaluar si la implementación de un proyecto es en su beneficio, dado el carácter aleatorio de sus resultados.

La primera característica implica que la política pública, expresada en la ejecución de obra pública, puede ser usada como mecanismo para la transferencia de recursos públicos a grupos especiales de interés, aun cuando transferencias en efectivo puedan ser factibles y más eficientes. Las tres restantes explican por qué el costo político y legal de la realización de transferencias puede ser menor que las transferencias directas. En otras palabras, como los ciudadanos poseen información limitada y asimétrica sobre un proyecto, ellos o ellas no están en capacidad de discernir si este responde al interés social o si, simplemente, se está favoreciendo a un grupo determinado. Al final, el reconocimiento de la obra pública realizada persiste en el imaginario colectivo, sin preguntarse sobre la necesidad real de la obra, su costo y las modalidades de su financiamiento.

Se señalaba anteriormente que la ejecución de proyectos ineficientes o el uso de la obra pública para favorecer determinados grupos o intereses personales de quienes toman las decisiones no es monopolio de los regímenes de tipo petropopulista. En un momento u otro, casi todos los países han experimentado con programas gubernamentales que han implicado una asignación ineficiente de fondos públicos de una manera inepta, contraproductiva y hasta éticamente cuestionable (Lerner 2013). Sin embargo, en el caso de regímenes petropopulistas, la realización de obra pública como mecanismo de transferencia o apropiación de recursos públicos es favorecida por un autoritarismo bajo el cual la ausencia de control político y de rendición cuentas es parte de las reglas del juego político.

Como lo señala Montúfar (2016), “en las democracias representativas institucionalizadas, la rendición de cuentas no es solo vertical, es decir la que periódicamente rinden los gobernantes en las urnas, sino también horizontal, que se da mediante un red de poderes relativamente autónomos que examinan, cuestionan y sancionan los actos irregulares del gobierno”. Ambos tipos de rendición de cuentas son extremadamente débiles o inexistentes en los regímenes de corte petropopulista. El autoritarismo inherente a esta categoría siempre conduce a prácticas encubiertas difíciles de observar e interpretar, por la opacidad y la falta de transparencia en las decisiones.

Los elefantes blancos

Considerando por un lado la eficiencia y por supuesto la necesidad de la obra pública y, por otro, el nivel de transferencias que la realización de esta obra beneficia a los grupos especiales de interés, se puede establecer una tipología de la obra pública en función de estas dos dimensiones (gráfico 1). En forma esquemática, la categorización corresponde a cuatro tipos de obra pública:

Gráfico 1. Tipología de la obra pública



Una obra pública eficiente, que responde a una demanda real, que se inscribe en el marco de objetivos razonables de desarrollo y que es llevada a cabo en un marco transparente de competitividad, sin que su financiamiento implique desequilibrios en la asignación de recursos, es una obra pública necesaria y deseable.

Si esta obra es llevada a cabo bajo un proceso licitatorio opaco y discrecional, o simplemente en ausencia de este, ignorando normas que aseguren niveles aceptables de transparencia y competitividad, entonces este secretismo conduce a suponer que estaríamos en una situación de uso de la obra pública como mecanismo de transferencia de recursos a grupos especiales de interés. Esta situación es similar a lo que Castells (2000) llama "corrupción eficiente". Es decir, según este autor y con base en la experiencia de los países del este asiático, en términos funcionales, prácticas corruptas constituyen un obstáculo para la eficiencia de la obra pública únicamente cuando impiden a la burocracia cumplir sus tareas asignadas.

En el gráfico anterior, el cuadrante inferior derecho reflejaría una obra pública gestionada por una burocracia ineficiente, con prácticas clientelares sustentadas más en términos políticos que personales, cuya fragmentación dificulta la coordinación de políticas y programas, y favorece soluciones o iniciativas personales (Evans 1995).

Existe un tipo especial de obra pública, privilegiada por los regímenes de corte petropopulista y que indiscutiblemente favorece o beneficia a grupos determinados. Se trata de aquellos proyectos calificados como “elefantes blancos”; es decir, aquellos proyectos caracterizados por una inversión con excedente social negativo (Robinson y Torvik 2005). Por lo general, corresponde a proyectos públicos que se ejecutan sobre la base de estudios y análisis muy débiles o inexistentes, son asimismo contratados bajo condiciones no competitivas, y resultan social y económicamente desastrosos por el volumen de rentas que absorben tanto en las etapas de construcción como a lo largo de su operación (si es que alguna vez llegan a funcionar).⁶

A pesar de la evidente ineficiencia en la asignación de recursos públicos, la construcción de elefantes blancos resulta políticamente atractiva, especialmente cuando los políticos encuentran difícil convencer a los electores sobre la verosimilitud de sus promesas (Robinson y Torvik 2005; Aslaksen y Torvik 2010). En esta línea de pensamiento, y usando un *modelo simplificado de voto probabilístico*, los autores citados demuestran que es precisamente la alta ineficiencia de estos proyectos lo que los vuelve políticamente atractivos. Este es un fenómeno muy propenso en economías rentistas, en las que mientras más voluminosas las rentas, más ineficientes pueden ser los proyectos; y aun así proporcionar altos réditos políticos. La lógica es más bien simple: en un proceso electoral, para los políticos en ejercicio del poder y que buscan permanecer en él, resulta más fácil hacer creíble la promesa de la realización de elefantes blancos, o por lo menos su continuidad, lo cual, por diversas razones, es más difícil para sus contendores. Esta situación introduce una asimetría no despreciable en la competitividad electoral.

Este es un fenómeno que se manifiesta, o mejor dicho explica, todo un discurso oficial enfocado en encomiar proyectos públicos insostenibles o sencillamente inviables. En las circunstancias por las que actualmente atraviesa el país, sometido a un proceso acelerado de degradación económica

6. El Gobierno de la revolución ciudadana ha sido pródigo en la construcción de elefantes blancos, como se señala en la sección anterior.

y social, estaríamos frente a lo que Montúfar (2016) caracteriza como una mutación de régimen hacia un tipo de autoritarismo competitivo. En estas circunstancias, la propaganda y el discurso reiterativo sobre una obra pública cuestionable y/o las promesas de concreción de proyectos transformadores que han quedado inconclusos se convierten en mecanismos determinantes en la lucha por espacios electorales.⁷ De ahí la necesidad de enfatizar alrededor de estos elefantes blancos un discurso cargado de imaginarios que, como decía M. Pallares, “deslumbren y mantengan viva la llama del entusiasmo”.

El cambio de la matriz energética: Un caso emblemático de obra pública

La decisión sobre la construcción de un proyecto de generación de electricidad, y en general de cualquier proyecto de infraestructura, se toma sobre la base de varios criterios: sociales, económicos, ambientales. Los criterios de selección no siempre apuntan en la misma dirección, por lo que es necesario establecer compromisos entre ellos. La ponderación de los criterios al momento de evaluar opciones alternativas es esencialmente un ejercicio político. En el caso que nos ocupa, uno de los criterios importantes en la selección de proyectos alternativos de generación de electricidad corresponde al de efectividad del costo de la generación; es decir, el costo de generación por kWh. A su vez, la efectividad del costo está dada, entre otros, por los montos de la inversión, los costos de operación (por ejemplo, el costo del combustible si se trata de un proyecto termoeléctrico) y los costos de amortización de la inversión, que a su vez están determinados básicamente por la tasa de descuento y el período de amortización de la inversión.

7. El informe del Gobierno a la Nación (del 24 de mayo de 2016) insistió en que “el Gobierno de la revolución ciudadana está dejando una planificación para treinta años”. Es alrededor de este mensaje que se va a jugar una parte de las próximas elecciones. El movimiento político que detenta el poder insistirá en la necesidad de su permanencia para poder terminar la grandiosa obra pública iniciada y para que circunstancias fuera de control (desplome de los precios del petróleo, revaluación del dólar, terremoto en Manabí) no le han permitido concluir. En el caso de relevo del grupo político en el poder, la muy probable agudización de la crisis económica y social en 2017 necesariamente obligará al nuevo gobierno a replantear, incluso a suspender, algunos megaproyectos. El grupo saliente, con seguridad, argumentará que el deterioro de la crisis se debe a la falta de continuidad de la grandiosa obra iniciada o planificada. Ver al respecto Villavicencio (2016a).

La propaganda oficial ha sido y es reiterativa sobre el hecho de que la entrada en operación del proyecto Sopladora permitirá ahorrar al país la suma de USD 260 millones anuales por concepto de importaciones de diésel, combustible actualmente utilizado en la generación térmica de electricidad. Este proceso de sustitución de una fuente no renovable de energía por una renovable, con la ventaja económica consiguiente, constituye el argumento de base que esgrime el gobierno para justificar su política de cambio de la matriz energética. La otra justificación, promover el desarrollo productivo, es menos evidente ya que no está claro de qué manera el cambio de la matriz energética detendrá un proceso de desindustrialización que afecta a la economía desde 2007 y en el que, con seguridad, la falta de electricidad no ha sido una de las causas. El supuesto ahorro que implica la entrada en operación de la central Sopladora plantea algunos interrogantes.

En primer lugar, si el monto del ahorro es correcto, entonces, la inversión del proyecto (USD 750 millones, según la última cifra disponible) se pagaría en menos de tres años; un negocio con una rentabilidad fuera de lo común. Surge automáticamente la pregunta de las razones por las cuales el gobierno está empeñado en concesionar un proyecto cuya rentabilidad, en principio, implicaría un flujo de rentas jugosas y seguras para el Estado. Más aún, ¿cuál sería el papel del concesionario? ¿Aportar capital? No, sencillamente porque el proyecto no lo requiere, y más aún, cuando se haya firmado un contrato de concesión, la inversión probablemente, según la estimación del gobierno, haya sido ya amortizada.

Otro justificativo para concesionar el proyecto obedecería a razones de orden técnico, como puede suceder con cierto tipo de proyectos cuando sus niveles de sofisticación tecnológica van más allá de las competencias de las instituciones del Estado. Evidentemente, esto no es el caso. Existe una larga y demostrada experiencia de la capacidad nacional para gestionar el sistema energético nacional, con seguridad más complejo que el manejo de una simple central. En este caso, el manejo es aún más simple. Sopladora forma parte de un complejo hidroeléctrico integrado que comprende las centrales Mazar, Molino y Sopladora; por consiguiente, la operación de la central depende básicamente de las decisiones tecno-económicas sobre la regulación del embalse Mazar y, por supuesto, de los criterios técnicos del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE).

Estas observaciones nos plantean un segundo interrogante: ¿bajo qué condiciones se pretendería concesionar una central de generación de elec-

tricidad cuya operación, y por tanto su rentabilidad, no dependería del concesionario sino directamente de la gestión del embalse Mazar y de la gestión de despacho de la carga eléctrica administrada por el CENACE? La respuesta a esta pregunta de ninguna manera es trivial ya que las condiciones para una concesión (disponibilidad de agua, condiciones de despacho de la carga, acuerdos de compraventa de energía) necesariamente comprometen la estrategia y política de gestión del sector eléctrico interconectado en su conjunto.

La explicación más plausible sobre la intención gubernamental de concesionar la central hidroeléctrica Sopladora es simplemente que se trata de una venta anticipada de la electricidad generada por una empresa pública. La angustia fiscal por la que atraviesa el gobierno requiere cada vez mayores recursos para solventar la política de gasto y despilfarro. La concesión anunciada consistiría entonces en un anticipo por parte de una empresa o institución financiera de una suma de dinero cuya garantía estaría dada por la venta de la energía generada por Sopladora; una estrategia similar a la ya conocida modalidad de las ventas anticipadas de petróleo. Al igual que los convenios de liquidez firmados entre el fisco y las empresas petroleras nacionales permiten al gobierno apropiarse del dinero que estas empresas consiguen en el mercado internacional por medio de créditos o anticipos, lo que estaría buscando el gobierno mediante la concesión de Sopladora es simplemente captar el crédito que la empresa pública Celec pueda conseguir en el mercado internacional para cubrir sus urgentes compromisos fiscales. En otras palabras, la estrategia de hipotecar el país para solventar el excesivo gasto gubernamental se va convirtiendo en una política pública distintiva de la revolución ciudadana. Pero no se debe perder de vista que esta pretendida concesión beneficia en definitiva a un grupo de interés, aquel que será favorecido con una operación financiera (porque efectivamente se trataría básicamente de un préstamo) cuyas condiciones con seguridad se mantendrán en reserva.

Al justificar la concesión de Sopladora, el presidente de la República ha sido claramente enfático: “Frente a todas las cosas que hemos tenido que enfrentar necesitamos transformar en liquidez parte de la riqueza acumulada en el país” (Presidencia de la República 2016). Se requiere una alta dosis de cinismo⁸ para hablar de riqueza acumulada en una obra pública cuyo

8. O “tecnocinismo”, en la terminología del periodista J. Hernández.

85% ha sido financiado por un crédito externo y cuyo pago está pendiente. El caso sería similar al de una persona que adquiere un departamento a crédito y cree haber aumentado sus ingresos por el ahorro que significa no continuar pagando el arriendo mensual de la vivienda, ignorando el pago de las cuotas de amortización de la propiedad.

La afirmación gubernamental cae en el campo de la verdadera alquimia económica: ¡la conversión de una deuda en un activo líquido! Esta es la creatividad en el manejo económico de la que orgullosamente se ufana la revolución ciudadana. Pero hay un detalle adicional ignorado por el optimismo presidencial: el ahorro por concepto de sustitución de combustibles por hidroenergía en la generación de electricidad es solamente una parte de la ecuación de rentabilidad del proyecto. El otro lado de la ecuación está dado por el costo de construcción del proyecto.

¿Cuánto cuesta Sopladora?

Como sucede con la mayor parte de la obra pública realizada por el Gobierno de la revolución ciudadana, es difícil conocer el costo real de ejecución de los proyectos públicos. Discrepancias entre agencias gubernamentales y funcionarios públicos sobre los montos de inversión se han convertido en la norma, de tal manera que dejan la duda en la sociedad sobre el costo efectivo de las obras. El proyecto Sopladora no es la excepción. En un inicio, el Ministerio Coordinador de Política Económica anunció una inversión de USD 672 millones, y sobre esta base se negoció el préstamo para el financiamiento de la obra con el Eximbank de China. Según el Plan Maestro de Electricidad 2012-2021, la inversión requerida fue estimada en USD 882 millones, mientras que el presidente de la República (en el *Enlace ciudadano* del 21 de marzo de 2015) anunció un costo de USD 963 millones. Finalmente, el día de inauguración de la obra (25 de agosto de 2016) se anunció un costo de USD 755 millones (como es costumbre, luego se argumentará que el costo real es más elevado, porque no se tomaron en cuenta otros rubros complementarios a la obra). De todas maneras, la duda sobre el costo real persiste.

Dos explicaciones no excluyentes ayudan a entender estas curiosas contradicciones. La primera tendría que ver con lo que Andrade (2015) califica como las “llamativas desconexiones” entre las instituciones gubernamentales, y que reflejaría un aparato burocrático fragmentado con burócratas que

tienen que adaptarse a carreras tipo *staccato*, puntuadas bajo los ritmos de cambio de los directivos de las instituciones y las cambiantes competencias de sus organizaciones (Evans 1995). Esta podría ser una parte, quizá la menor, de las explicaciones.

La segunda explicación es más prosaica y estaría relacionada con el tema tratado anteriormente sobre la obra pública como mecanismo para transferencia de recursos a grupos especiales de interés. No se puede descartar que los niveles de transferencia exigidos vayan aumentando a medida que el proyecto atraviesa sus diferentes etapas, desde el financiamiento hasta su adjudicación, sin excluir por supuesto la fiscalización. Evidentemente, este aumento gradual tiene su repercusión sobre el costo de la obra, y dificulta a la burocracia ponerse de acuerdo sobre el costo real de ella.

Aparte de estos “detalles menores”, definitivamente debemos reconocer que la central Sopladora es una central costosa. Si se parte del costo de inversión de USD 755 millones anunciado el día de la inauguración de la obra, el costo unitario (costo de un kW de capacidad de generación instalada) es de USD 1.550 y si se considera únicamente la potencia efectiva, este costo asciende a alrededor de USD 2.500 por kW instalado. Como se señaló en un trabajo anterior (Villavicencio 2016a), el costo supera los costos estándares internacionales para ese tipo de obras, más aún si se tiene en cuenta que se trata de un proyecto sin embalse, que es el componente de la obra civil que encarece la construcción de una central hidroeléctrica.

Un financiamiento bajo toda sospecha

Aparte de este sobre costo en la inversión, el rubro que encarece aún más la central Sopladora, y por lo tanto el costo de generación de electricidad, está dado por las condiciones de financiamiento del préstamo externo para la inversión. El préstamo del Eximbank de China, que permitió el financiamiento del proyecto, fue gestionado por la compañía China Gezhua Group, que “casualmente” resultó adjudicataria del contrato de construcción de la obra. Al respecto conviene recordar que la mencionada empresa consta en la lista de empresas sancionadas por el Banco Mundial por prácticas corruptas y fraudulentas.

Como en el resto de los préstamos concedidos por las instituciones de la República China, los términos y condiciones de contratación son una información confidencial. Bajo el amparo en las disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (art. 137), dictado por este mismo gobierno, “la divulgación de la información contenida en actos administrativos, contratos, convenios o documentación vinculada con operaciones de endeudamiento [...] serán declarados secretos y reservados”. Es así como escasa o nula información ha trascendido a la sociedad sobre las negociaciones de los acuerdos de financiamiento, sus modalidades y menos aún sobre los procesos de selección de la empresa adjudicataria de este millonario contrato.

Según la escasa información que ha escapado del secretismo oficial, se conoce que las condiciones de contratación del préstamo del Eximbank de China son altamente lesivas para los intereses del país. Ya en la etapa de negociación del crédito, el Ministerio de Coordinación de Política Económica señaló que la tasa de interés efectiva (interés nominal más comisiones más seguros) del préstamo para la construcción del proyecto Sopladora alcanzaba el 9,11% anual bajo un período de amortización de quince años (MCPE 2011). Añadía el informe de esta institución⁹ que “una tasa efectiva del 9,11% se ubica por encima de las tasas de interés que ofrecen otros organismos internacionales (tasa promedio al 31 de julio de 2011 es de 3,26%) que eventualmente el país podría obtener”.

De acuerdo con los análisis realizados por técnicos del mencionado ministerio, “el financiamiento del proyecto Coca Codo Sinclair, efectuado en el año 2010, obtenido también del Gobierno chino, sin incorporar acuerdos comerciales, [...] la tasa neta de endeudamiento, incluyendo todos los costos asociados, fue del 7,27%, a un plazo de quince años con cinco años de gracia”. Añadía el informe del Ministerio que “la favorable situación actual macroeconómica del Estado ecuatoriano debe permitir el mejoramiento paulatino de las condiciones de endeudamiento en cada crédito que se negocie, y no lo contrario”. El estudio recomendaba la necesidad urgente de priorizar la renegociación de las condiciones financieras del préstamo con el Eximbank de China.

Resulta evidente que las condiciones del endeudamiento incrementan significativamente el costo anual de la amortización de la inversión y, por

9. Ministerio Coordinador de la Política Económica: Ayuda Memoria presentada al Comité de Deuda y Financiamiento, instancia que por Ley debía aprobar el endeudamiento externo.

supuesto, la rentabilidad del proyecto. Una estimación aproximada del costo de amortización anual del proyecto hidroeléctrico, bajo las condiciones arriba señaladas para el préstamo (85% de la inversión total) y asumiendo condiciones más blandas para el componente de inversión nacional (6% de interés y un período de veinticinco años), resulta en un monto de alrededor de USD 90 millones. En otras palabras, sería necesario un precio internacional del residuo de petróleo de alrededor de USD 75 por barril (o un precio equivalente del petróleo superior a los USD 80 por barril) para alcanzar un ahorro de USD 260 millones, como afirma el presidente de la República.

Queda abierta la pregunta sobre las razones para que el gobierno haya contratado con tanta premura un préstamo para una obra cuya ejecución podía haber esperado (al momento ya se había iniciado la construcción de los proyectos Coca Codo Sinclair, Toachi Pilatón, Manduriacu) y, sobre todo, bajo condiciones lesivas para el país como lo advirtió entonces el Ministerio de Coordinación de Política Económica. Esta pregunta conduce a interrogarnos sobre la necesidad misma de endeudamiento para financiar proyectos de infraestructura básica que, sin afectar la inversión en otros sectores prioritarios, hubieran podido ser financiados con los recursos provenientes de la “lotería petrolera” de la que se benefició este gobierno.

¿Cuánto es el ahorro que implica la central Sopladora para el país?

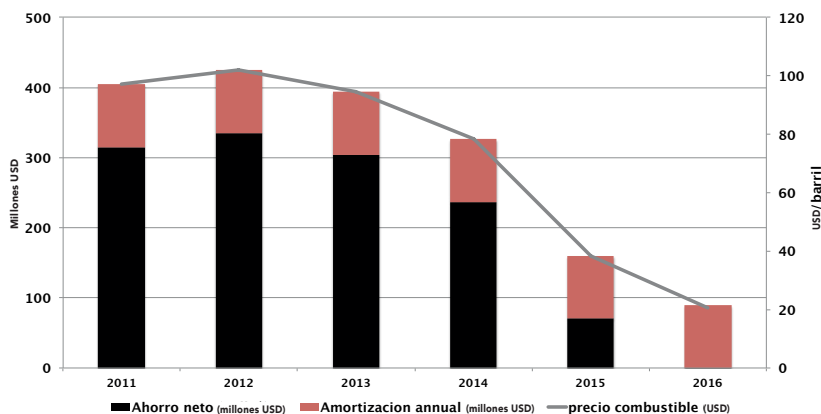
La afirmación de que el proyecto Sopladora permitirá un ahorro de USD 260 millones anuales por la eliminación de la importación de diésel es una afirmación que no se sostiene. Evidentemente que la generación hidráulica substituye el uso de combustibles en la generación térmica, pero lo que olvida mencionar la burocracia es el hecho trivial de que el ahorro en términos económicos depende del precio internacional del combustible, en este caso del precio de exportación del residuo, que es el combustible “natural” para la generación térmica de electricidad en el país. Afirmar que la generación de la central Sopladora substituye diésel es otra falacia. El uso actual de diésel en la generación eléctrica es el resultado de la improvisación en la gestión del sector eléctrico que obligó a la instalación urgente de costosas turbinas a diésel para hacer frente a la crisis de abastecimiento eléctrico que afectó al país a finales de 2008 e inicios de 2009.

Según los estudios de la Agencia de Regulación del Sector Eléctrico (antiguo CONELEC), la energía media anual generada por Sopladora sería de 2.700 GWh (millones de kWh). En principio, para generar la misma cantidad de energía mediante una central térmica convencional se requeriría alrededor de 4,2 millones de barriles de *bunker* o residuo, aunque en la práctica resulta difícil una substitución ciento por ciento.

En el año 2015 el precio promedio de exportación de residuo, según información del Banco Central, fue de USD 38,49 por cada barril. Con este nivel de precios, por ejemplo, el ahorro por concepto de combustible sería de alrededor de USD 160 millones anuales. Las perspectivas de ahorro se presentan menos prometedoras en el futuro. Durante el primer semestre del presente año, el precio promedio de exportación del residuo fue de USD 20,59 por barril, con lo cual el ahorro de la central bajo esas condiciones descendería a alrededor de USD 86 millones. Con este nivel de precios, la rentabilidad del proyecto no alcanzaría a cubrir los costos de amortización de la inversión en la construcción de la obra.

El gráfico 2 muestra que sería necesario un nivel de precios similar al que se dio en años anteriores para que las cifras oficiales sobre el ahorro de la puesta en marcha del proyecto tengan validez. En el futuro, es probable que los precios del crudo se recuperen, pero existe un criterio generalizado entre

Gráfico 2. Ahorro potencial del proyecto Sopladora bajo diferentes escenarios del precio del residuo de petróleo (según evolución de los últimos años)



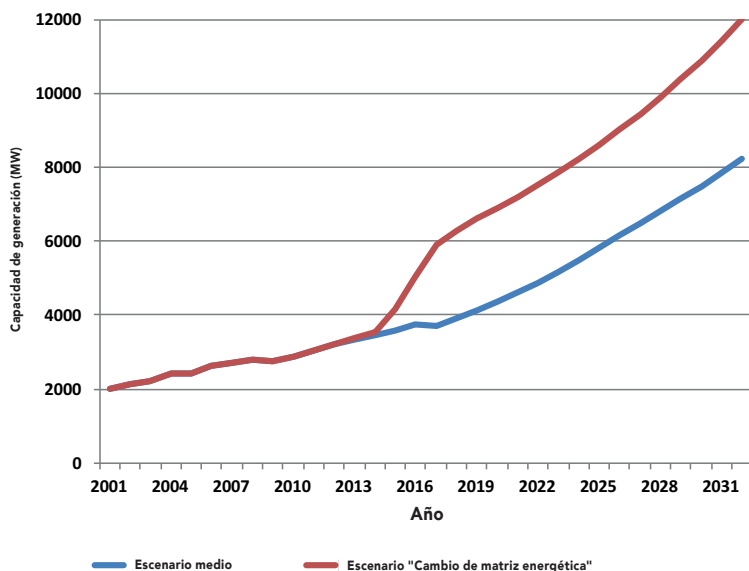
los especialistas sobre el tema según el que los precios no superarán los USD 50 por barril por algunos años. Mientras tanto, el derrumbe de los precios del petróleo ha mostrado el espejismo del milagro de cambio de la matriz energética. Un desarrollo energético más equilibrado, sustentado evidentemente en la hidroelectricidad, pero complementado con otras tecnologías, incluida la generación térmica, hubiese resultado en un sistema energético flexible y más robusto, y resiliente ante incertidumbres económicas.

Las incertidumbres son aún mayores porque a la vulnerabilidad económica se suma la vulnerabilidad ecológica. Los estudios realizados por el Panel Intergubernamental sobre el Cambio de Clima señalan al Ecuador como una de las zonas vulnerables ante el fenómeno del calentamiento global. Uno de los efectos inmediatos sería la alteración de los ciclos hidrológicos, que afectaría seriamente un sistema eléctrico basado casi exclusivamente en la hidroelectricidad. La crisis energética reciente de la central Simón Bolívar (presa de Guri) en Venezuela debería servir de lección. Estas observaciones nos llevan a confirmar la reflexión del científico F. Capra quien sostenía que uno de los grandes errores de nuestro razonamiento occidental consiste en ignorar el hecho de que si algo es bueno, más de lo mismo no necesariamente es mejor.

Una eficiencia también sospechosa

Todo un plan de desarrollo hidroeléctrico que en principio debía haberse realizado en forma gradual y escalonada ha sido ejecutado con una premura o realizado en una forma sospechosamente apresurada sin considerar las necesidades ni, por consiguiente, la capacidad social y productiva de absorción de la energía generada por las centrales. Ya sea por un optimismo desbordante, o por intereses de utilizar la obra pública como un mecanismo eficiente de transferencia de recursos a grupos especiales de interés, la entrada en operación de las ocho centrales hidroeléctricas implica un sobreequipamiento en capacidad de generación que persistirá por muchos años.

El gráfico 3 ilustra con claridad esta situación. La tendencia representada por la línea superior muestra la trayectoria de la demanda de capacidad de generación según el escenario de cambio de la matriz energética. Todo el programa de expansión del sector eléctrico se justifica bajo una hipótesis de crecimiento de la demanda de electricidad equivalente al 9,1% anual has-

Gráfico 3. **Necesidades de capacidad de generación de electricidad**

ta el año 2022. Este volumen de demanda eléctrica requiere una capacidad instalada de generación que para este año alcanza 7.500 MW, es decir, alrededor del doble de los requerimientos registrados en el año 2014. Semejante escenario se sustenta en tres supuestos básicos: 1. crecimiento sostenido de la economía (4,7% de crecimiento anual del PIB en la próxima década); 2. penetración de cocinas de inducción en el 90% de los hogares del país hasta 2017 (equivalente a la instalación de 3,7 millones de cocinas); y 3. una demanda de cargas especiales de 650 MW (Refinería del Pacífico y Complejo Petroquímico en la provincia de Sucumbíos).

Evidentemente que una trayectoria de crecimiento económico como aquella asumida por el escenario de cambio de la matriz energética es una fantasía. Ya en el año 2015 el país experimentó un crecimiento negativo, tendencia que se irá acentuando en los próximos años. Según análisis realizados por el Banco Mundial, recién en el año 2021 la economía ecuatoriana retomaría una trayectoria de crecimiento. Asimismo, las metas sobre el cambio de tecnología de cocción en los hogares son a todas luces ilusorias. Respecto a la refinería del Pacífico, de acuerdo con los estudios de prefactibilidad de diseños alternativos analizados, en el peor de los casos, este com-

plejo sería autosuficiente en electricidad. Más aún, las alternativas de diseño recomendadas por la empresa surcoreana que realizó los estudios incluyen un volumen de cogeneración de electricidad equivalente a una capacidad de generación de alrededor 200 MW, que podría inyectarse a la red del sistema interconectado.¹⁰ En otras palabras, si se acoge la sugerencia de diseño de la consultora, la operación del complejo de refinación significaría agregar al sistema nacional interconectado una central equivalente a la central Minas San Francisco.

Tomando como base el “escenario medio” de crecimiento eléctrico planteado por el mismo Plan Maestro de Electricidad (todavía optimista en cuanto al desempeño económico del país), ajustando este escenario a tasas más realistas de penetración de las cocinas de inducción y eliminando las dos cargas ficticias señaladas (refinería del Pacífico y complejo petroquímico de Sucumbíos), el país dispondría hacia el año 2022 un exceso de capacidad de generación superior a los 2.800 MW. En otras palabras, ya sea por un optimismo ingenuo o por una sobreestimación deliberada de los requerimientos de electricidad, el país habrá invertido más de USD 7.000 millones en la construcción de una obra pública cuya ejecución podría haber esperado al menos una década. El problema no se reduce únicamente a una inversión totalmente improductiva sino a la enorme carga fiscal que implica la amortización de la deuda contraída para el financiamiento de dicha inversión. En resumen, se contrató una deuda en condiciones sumamente onerosas para el país para financiar una obra pública sobredimensionada, e innecesaria al momento de su contratación.

¿Y el desarrollo tecnológico nacional?

La información oficial destaca que la construcción de la central Sopladora generó 3.250 plazas de trabajo (2.750 ocupadas por mano de obra local y 500 por técnicos extranjeros) e implicó la remoción de más de 2 millones metros cúbicos de material. Una mezcla de información bastante reveladora de la filosofía detrás de la política pública de cambio de la matriz energética. Seguramente el diseño de la obra, la gestión técnica y la ingeniería

10. El Plan Maestro de Electricidad 2012-2021 señala que industrias de gran magnitud como la refinería del Pacífico y la petroquímica contarán con sus propios proyectos de abastecimiento de energía eléctrica (Conelec 2011, 120).

del proyecto fueron responsabilidad de los técnicos de la empresa extranjera contratada, mientras que el movimiento de material fue tarea de la mano de obra local no calificada.

Cabe preguntarse en este punto sobre la incidencia de la obra pública en los objetivos de desarrollo tecnológico e innovación, temas de reiteradas promesas del discurso oficial. Toda la implementación de la política de cambio de la matriz energética ha significado una cuantiosa inversión en compra de tecnología bajo la modalidad llave en mano, con escasa o inexistente participación de consultoría e ingeniería nacionales. La contratación de los préstamos para financiar la construcción de los proyectos ha sido posible bajo la condición de que sea una empresa del país prestatario la adjudicataria de la construcción.

La experiencia en otros países demuestra que muchos procesos de innovación y desarrollo tecnológico tuvieron su origen o despegue en las demandas de los Estados a sus empresas locales. Estas demandas o requerimientos indujeron procesos de innovación y desarrollo tecnológico, y desencadenaron un proceso interactivo de aprendizaje en el tejido empresarial. Así, por ejemplo, el desarrollo de tecnologías de transmisión y despacho de electricidad en Suecia, el nacimiento de la industria electrónica en Japón, el desarrollo de la industria de *software* en India o la aeronáutica en Brasil son algunos ejemplos de cómo la adopción de una política focalizada y coherente de compras públicas¹¹ posibilitó o facilitó procesos de innovación tecnológica que han convertido a los países mencionados en líderes mundiales en determinadas áreas tecnológicas (Evans 1995; Edquist 2009).

Aquí, el proceso ha sido a la inversa. Como los préstamos para el financiamiento han sido condicionados a la participación de una empresa del país que otorga el préstamo, las empresas nacionales, en el mejor de los casos, han participado como subcontratistas, modalidad que ha servido como un mecanismo perspicaz para abaratar los costos de las empresas extranjeras adjudicatarias de millonarios contratos. Esta práctica cuestionable ha debilitado la actividad de consultoría nacional a tal punto que, en los últimos años, dos grandes empresas de ingeniería nacionales han sido absorbi-

11. El término correcto es *compras públicas para la innovación* (Kattel y Lember 2010). No se trata de las compras ordinarias de bienes y servicios que las empresas públicas realizan de productos o servicios existentes en el mercado. El término se refiere a la política pública bajo la cual una institución del Estado solicita un producto, servicio o sistema al momento no disponible, pero que en un tiempo razonable puede ser desarrollado por una empresa nacional.

das por firmas transnacionales.¹² De esta manera, en lugar de que toda una enorme inversión en la construcción de obra pública haya servido para ir acumulando experiencia nacional, articulando cadenas en torno a nichos tecnológicos y de servicios, en el fondo ha beneficiado a empresas extranjeras que en realidad han sido las beneficiarias de la inversión nacional.¹³

Esta política de préstamos opacos y decisiones discrecionales en la realización de obra pública han significado también un debilitamiento institucional del Estado. La presencia en áreas donde su campo de intervención se había debilitado enormemente, en lugar de haber sido objeto de fortalecimiento y construcción de un sólido andamiaje institucional para el manejo del sector, ha ido gradualmente derivando en la configuración de nuevas relaciones sociales de poder alrededor de grupos especiales de interés que, amparados una fraseología y promesas de corte mesiánico por parte del gobierno, son quienes en definitiva deciden las prioridades y la asignación de recursos. Esta discrecionalidad en el manejo de los recursos se ha visto favorecida por la proliferación de agencias y estamentos de decisión creados en nombre de la modernización del Estado. Así, la pretendida modernización del aparato estatal, por lo menos para la gestión del sector energético, ha tenido lugar vía adición de instancias burocráticas en lugar de una verdadera transformación institucional. El resultado es visible: redundancia, fragmentación y ausencia de coordinación; y, por supuesto, mecanismo eficaz para transferencias de recursos.

Sostiene Andrade (2015) que en el caso de la política de cambio de la matriz productiva, la proliferación de agencias gubernamentales involucradas o responsables configuraron un escenario clásico de lucha entre agencias que, de hecho, ha impedido el surgimiento de una agencia nodal y que explicaría la forma en que ha sido administrada la inversión pública. Esto es parcialmente cierto en el sector energético. Sin embargo, la inversión realizada, teniendo en cuenta el carácter vertical y autoritario de las decisiones,

12. En los últimos años el 75% de las acciones de la empresa Santos CMI fue adquirido por la empresa de ingeniería y construcción sudcoreana Posco, y la firma nacional de ingeniería Caminosca fue absorbida por la multinacional australiana Cardno.

13. Aun en los procesos de compras ordinarias, "las grandes empresas proveedoras de las entidades del sector público son multinacionales, grandes proveedores nacionales e intermediarios que utilizan los recursos en importaciones generando imposibilidad del desarrollo de producción nacional y acumulación en instrumentos financieros, lo que implica en últimos términos que la inversión realizada por medio de la contratación pública es usada en la reproducción del esquema de acumulación" (Baez 2015).

mostraría que no se trata de rivalidades o relaciones de poder entre instituciones estatales, sino que las prioridades en la asignación del gasto estarían dadas más por disputas entre grupos especiales de interés por la captación de transferencias disfrazadas mediante la realización de la obra pública.

Conclusión

Como sucede con el resto del discurso oficial, la forma como se presenta la política de cambio de la matriz energética, ejemplificada en este caso por el proyecto Sopladora, es una muestra de cómo el gobierno ha ido construyendo su discurso transformador: una mezcla de medias verdades, explicaciones incompletas y fragmentadas, narrativas simplificadoras, manipulación de datos y ocultamiento de información. Es este discurso, cargado de promesas redentoras y expectativas fuera del sentido común, el que ha sido utilizado para legitimar una obra pública sobredimensionada, ineficiente en muchos casos, con proyectos de escasa o nula viabilidad que no han aportado para desencadenar un crecimiento económico sostenido. La disminución gradual de la participación de actividades productivas (agricultura e industria) en la composición del producto nacional constituye prueba irrefutable.

Detrás de esta retorica está presente la verdadera motivación de la euforia en la construcción de proyectos de dudosa prioridad: la obra pública como mecanismo para la transferencia de recursos públicos a grupos especiales de interés. El secretismo que ha rodeado la ejecución de los proyectos, empezando por la negociación del endeudamiento externo que ha permitido su financiamiento hasta las modalidades de adjudicación de la construcción, constituye razón válida para sostener esta afirmación. Más aún, cómo explicar la lógica de un endeudamiento lesivo para los intereses del país en circunstancias donde el gobierno se ha beneficiado en los últimos nueve años de ingresos que superan los USD 280.000 millones.

Por el momento, la debilidad institucional del Estado debida a los excesos de un autoritarismo que ha anulado la acción de instituciones autónomas para examinar, cuestionar y sancionar las transferencias de recursos públicos impide identificar los beneficiarios de dichas transferencias a quienes a lo largo del presente trabajo nos hemos referido como grupos especiales de interés. Sin embargo, la experiencia de países como Argentina y Bra-

sil alimenta la esperanza de que en un futuro cercano dicha identificación sea también posible en Ecuador.

Lista de referencias

- Andrade, Pablo. 2015. *Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E).
- Araujo, Alberto. 2015. "El Ciadi redujo en 40% la multa por caso Oxy". *El Comercio*, 3 de noviembre. <<http://www.elcomercio.com/actualidad/ciadi-reduccion-multa-oxy-ecuador.html>>.
- Aslaksen, Silje, y Ragnar Torvik. 2010. *A Theory of Civil Conflict and Democracy in Rentier States*. Trondheim: Department of Economics, Noregian University of Science and Technology.
- Baez, Jonathan. 2015. *¿Para quién el Estado?: Estudio de la concentración en compras públicas*. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales / Fundación Rosa Luxemburg.
- Becker, Gary. 1983. "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political influence". *The Quarterly Journal of Economics* 98 (3): 371-400.
- Castells, Manuel. 2000. *End of Millennium. The Infomation Age: Economy, Society and Culture*, III. Nueva Jersey: Blackwell Publishers.
- Cinemateca Nacional. 2000. *Catálogo de películas ecuatorianas 1922-1996*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Clifford, James, y George Marcus. 1991. *Retóricas de la antropología*. Madrid: Júcar Universidad.
- Coate, Stephen. 1995. "Altruism, the Samaritan's Dilemma and Government Transfer Policy". *The American Economic Review* 85 (1): 46-57.
- Coate, Stephen, y Stephen Morris. 1995. "On the Form of Transfers to Special Interests". *The Journal of Political Economy* 103 (6): 46-57.
- Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC). 2011. *Plan Maestro de Electricidad 2012-2021*. Quito: CONELEC.
- Cueva, Juan Martín. 2013. "Hay que salir de esa burbuja, la del boom del cine ecuatoriano". *El Telégrafo*. 30 de mayo.
- De la Torre, Carlos. 2013. "El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?". En *El correísmo al desnudo*, editado por Juan Cuvi, Decio Machado, Atawallpa Oviedo y Natalia Sierra, 39-52. Quito: Montecristi Vive.
- Ecuador. 2010. *Código de la Producción*. Registro Oficial, 29 de diciembre.
- , Asamblea Nacional. 2015. *Informe para segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión extranjera*. Quito: Asamblea Nacional, 20 de octubre.
- Edquist, Charles. 2009. *Public Procurement for Innovation (PPI) - a Pilot Study*. Lund: Lund University.

- El Universo. 2015. "Rafael Correa ordena venta de gasolineras de empresa Petroecuador". *El Universo*. 4 de octubre. <<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/10/04/nota/5163059/rafael-correa-ordena-venta-gasolineras-petrolera>>.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Harguindeguy, Jean-Baptiste. 2013. *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.
- Hertog, Steffen. 2014. "Petro-populist states in the international system". *London School of Economics and Political Science*. <www.lse.ac.uk/government/research/ComparativePolitics/Events/petro-pop-lon-distribution-version-Feb-2014>.
- Kattel, Rainer, y Veiko Lember. 2010. "Public Procurement as an Industrial Policy Tool: An Option for Developing Countries". *The Other Cannon Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, n.º 31.
- King, Katiaska. 2015. "¿Quién paga la crisis?: El ajuste del gasto público". *Plan V*. 3 de noviembre. <<http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/quien-paga-la-crisis-el-ajuste-del-gasto-publico>>.
- León, Christian. 2005. *El cine de la marginalidad: Realismo sucio y violencia urbana*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / Corporación Editora Nacional (CEN).
- , 2012. "Nuevas búsquedas del cine nacional". *El Apuntador* 51 (diciembre): 56-9.
- , 2010. "Ecuador". En *Diccionario de cine iberoamericano*, editado por Emilio Cáceres, 405-12. Madrid: Sociedad General de Autores y Editores.
- Lerner, Josh. 2013. "The Boulevard of Broken Dreams: Industrial Policy and Entrepreneurship". *The Industrial Policy Revolution I*, editado por Joseph Stiglitz y Justin Yifu Lin. Basingstoke (UK): Palgrave / Macmillan.
- Matsen, Egil, Gisle Natvik y Ragnar Torvik. 2012. *Petro Populism*. Resear Department, Norges Bank. Oslo, 31 de marzo.
- Montúfar, César. 2016. *¿Vivimos en democracia?: Análisis conceptual del régimen político de la revolución ciudadana*. Quito: UASB-E / CEN.
- Orozco, Mónica. 2015. "Herrera: Ecuador trabaja en una reducción agresiva del riesgo país". *El Comercio*. 4 de noviembre. <<http://www.elcomercio.com/actualidad/herrera-ecuador-reduccion-riesgo-pais.html>>.
- Parenti, Christian. 2005. "Hugo Chavez and Petro Populism". *The Nation*, 11 de abril.
- Polanco, GeryLee, y Camilo Aguilera. 2011. *Luchas de representación: Prácticas, procesos y sentidos audiovisuales colectivos en el suroccidente colombiano*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Presidencia de la República del Ecuador. 2016. "Inauguración del Proyecto Hidroeléctrico Sopladora". *Presidencia de la República del Ecuador*, 25 de agosto. <<http://www.presidencia.gob.ec/2016-08-25-discurso-del-presidente-rafael-correa-en-la-inauguracion-del-proyecto-hidroelectrico-sopladora/>>.

- Robinson, James A., y Ragnar Torvik. 2005. "White Elephants". *Journal of Public Economics* 89 (2-3): 157-566.
- Schlenker, Alex. 2013. "De la hybris del punto cero a las narrativas (auto)documentales: Breves apuntes para pensar el cine documental hecho en Ecuador". En *El documental en la era de la complejidad*, editado por Christian León, 165-79. Quito: UASB-E / Cinememoria.
- Stigler, George. 1971. "The Theory of Economic Regulation". *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 3-21.
- Van der Ploeg, Frederik. 2010. "Natural Resources: Curse or Blessing?" *CESifo Working Paper* 3125. <<https://ssrn.com/abstract=1640462>>.
- Villavicencio, Arturo. 2014a. *Innovacion, matriz productiva y universidad: ¿Por qué Yachay es una estrategia equivocada?* Quito: Fundacion Hernán Malo González / CEN.
- , 2014b. "Un cambio neodesarrollista de la matriz energetica". *La restauracion conservadora del correísmo*, editado por Juan Cuvi, 267-88. Quito: Montecristi Vive.
- , 2016a. "El cambio de la matriz productiva o la mayor estafa politica de la historia". *PlanV*, 4 de julio. <www.planv.com.ec/historias/sociedad>.
- , 2016b. *Excelencia y calidad de la educacion superior en Ecuador*. Quito: UASB-E / Paradiso.

Cambios geopolíticos e inserción externa del Ecuador

Luis Luna Osorio

La geopolítica es la muy importante vinculación que existe entre la geografía y la política, una vez que las características de aquella favorecen o complican el gobierno y desarrollo de ciudades, regiones, países y bloques internacionales, y determinan las actitudes de los políticos en todos los campos.

La palabra "geopolítica" está asociada al nombre del geógrafo Karl Haushofer, quien sostuvo que, dado que los entes políticos están en permanente lucha por su espacio físico, la geografía y la localización de un Estado determinan su comportamiento político y su relación internacional. (Borja 2018)

Por otra parte, Edmundo Walsh, jesuita fundador de la Universidad Georgetown, Escuela para el Servicio Exterior de EUA, dice que la geopolítica es "una ciencia que pone los datos de la geografía al servicio del arte de gobernar". (Borja 2018)

En la actualidad, el poder político, militar y económico mundial se encuentra concentrado en los EUA, cuya geografía es impresionante. Su localización geográfica y espacial es muy favorable: tiene acceso a los dos océanos más grandes, posee una gran extensión con cuantiosas riquezas en su subsuelo, registra grandes llanuras útiles para el desarrollo agropecuario, inmensos bosques, grandes lagos y caudalosos ríos.

Tras de ese país están Alemania, Francia y Rusia, en Europa; China, Japón y Corea del Sur, en Asia; Sudáfrica y Egipto, en África; Canadá, Brasil y México, en América. China, que tiene enorme territorio y la mayor población del mundo (1.350 millones de personas), trabaja todos los días para ganar a EUA el primer lugar como potencia económica, y no está lejos de lograrlo.

Los cambios geopolíticos que mencionan los organismos expertos en el análisis del futuro indican que, hacia el año 2040, China e India pasarán a ocupar los primeros lugares en el poder económico mundial, con incidencia en su poder político; EUA retrocederá al tercer puesto; Japón, Alemania, Francia, el Reino Unido, Rusia, Corea del Sur y otros países lucharán por mantenerse dentro del grupo de los diez más poderosos del mundo.

Una característica importante de la nueva geopolítica será el creciente peso político y económico de los acuerdos internacionales de diverso orden y de los organismos internacionales dedicados a vigilar su cumplimiento, que incluso en los países más poderosos reducirán de manera importante el ejercicio de la “soberanía”, en su concepto tradicional, en beneficio de un mayor ámbito de acción del poder transnacional, en los niveles público y privado. Los grandes bloques intercontinentales serán parte fundamental del marco de acción de gobiernos, empresas e individuos. Las fronteras geográficas se desvanecerán.

El próximo cambio del Gobierno de los EUA, pese a lo dicho por el presidente electo en campaña, no podrá afectar demasiado las relaciones económicas internacionales; pues, incluso en el evento de que decidiera salir del Nafta, no firmar el acuerdo con la UE o renegar de otros acuerdos comerciales, las cláusulas de tales instrumentos seguramente llevarán a un procedimiento de salida engorroso, que superará los cuatro años de Trump. Además, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) ratificó, el 21 de noviembre de 2016, su deseo de ir hacia el libre comercio mundial.

Los problemas principales que aquejan a la humanidad en los albores de 2017 son ambientales, demográficos, económicos, tecnológicos, de poder mundial y regional, de comercio, institucionales y delincuenciales. En las páginas siguientes se analizará cada uno de ellos, para destacar su relevancia y efectuar algunos comentarios al respecto. En cada caso se mencionará la posibilidad y capacidad de inserción del Ecuador en la geopolítica mundial, tomando en cuenta que este país tiene muy poca relevancia política y participación en los principales indicadores económicos internacionales, incluso en los de América Latina solamente.

Geografía física

Ambiente

El primer aspecto de gran importancia, para todos los habitantes de la Tierra, es la amenaza a su propia supervivencia, derivada del diario deterioro del ambiente.

El aire está muy contaminado y en ciertas grandes ciudades es por momentos irrespirable y asfixiante; el suelo está muy desertificado y la erosión avanza a pasos acelerados; el subsuelo está sobreexplotado y se acaban los yacimientos de ciertos minerales; el mar está cada día más contaminado y se han extinguido muchas especies; el agua dulce útil es muy poca, está mal repartida, pésimamente utilizada y se especula en el sentido de que su posesión será causa de guerras.

Es grande la preocupación por el calentamiento global, derivado del enorme grupo de actividades humanas que está creando condiciones para un desastre que, en pocos años más, podría significar la muerte violenta de millones de personas y el cambio de varios aspectos de la geografía: los cursos de muchos ríos, la extensión de los desiertos, los glaciares de los polos, la masa de las “nieves eternas”, el nivel del mar en muchas partes, la desaparición o reducción drástica de los hábitats de humanos, animales y vegetales. Eventualmente, Ecuador, y específicamente Guayaquil, tendrían serios problemas si hay una elevación importante del nivel del mar, porque dejaría muchas áreas, ahora habitadas, inundadas e inútiles.

Frente a ello, lo necesario y urgente es la ejecución mundial de un programa de preservación del ambiente del planeta. En ese sentido, la Reunión Global sobre el Ambiente efectuada en París, en diciembre de 2015, que contó con la presencia de representantes de 165 países, es un hito, por el conjunto de compromisos que se asumió.

El objetivo del Acuerdo de París es que la temperatura del planeta no aumente más de dos grados centígrados a finales de siglo; pero con la aspiración de que no suba más de 1,5 grados. Para ello, los países revisarán cada cinco años sus compromisos ambientales, y se marcarán metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo, para lograr los objetivos.

Ecuador debe ratificar ese Acuerdo y cumplir los compromisos que implica, con la mayor efectividad y celeridad, puesto que ello supondrá enor-

mes beneficios nacionales y aportará, aunque sea en una proporción muy limitada, a la protección del ambiente mundial.

Océanos

El Pacífico ya es el océano del siglo XXI; y, más que el Pacífico a secas, el Pacífico de las costas asiáticas del hemisferio sur. Tal hecho traerá enormes repercusiones sobre el nuevo núcleo de desarrollo mundial y sobre la periferia que va a generarse; aparte de que alterará totalmente las rutas y frecuencias de la navegación marítima y aérea, dirigiéndolas hacia la gran masa poblacional de China, India y Asia en general.

Por otro lado, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), vigente desde 1983, debe ser considerada como “la Constitución de los Océanos”, para mantener el equilibrio de los intereses marítimos de todos los Estados, 96 de los cuales ya la ratificaron. Pero, además, debe fijar claramente los límites a la explotación de la zona marítima internacional, que tiene muchas riquezas, aprovechables gracias al desarrollo tecnológico.

Luego de su adhesión a la CONVEMAR, Ecuador posee más de un millón de kilómetros cuadrados de mar territorial, que equivalen a más de cuatro veces su territorio continental e insular. Ese mar debe servir para la navegación nacional e internacional; para la pesca, y también para aportar al turismo, por la belleza y la extensión de las playas, la altura de las olas playeras, etcétera.

De otro lado, la localización geográfica del Ecuador no es la mejor, porque sus productos, para llegar a sus principales mercados (la costa este de EUA y Europa), tienen que cruzar el Canal de Panamá, pagando peaje. En América Latina, Ecuador está muy alejado de los mercados del Atlántico, los más importantes, porque el transporte marítimo debe efectuarse por Panamá o por el Estrecho de Magallanes, y en ambos casos resulta caro el flete respectivo. En la Comunidad Andina tiene posición estratégica, porque se halla en medio de Colombia y Perú. Con respecto al Asia Pacífico, su distancia geográfica es similar a la de todos los países de América con costas en el Pacífico.

Además, para Ecuador, hoy es mucho más importante el Canal de Panamá, cuya ampliación permite, desde junio de 2016, el paso de enormes barcos de pasajeros y carga, reduciendo así los costos del transporte marítimo y del conjunto de la logística de su comercio exterior.

Agua dulce

Otro aspecto de enorme relevancia mundial es el incremento de la demanda de agua hacia el año 2030, que se calcula será del 40% con relación a la demanda actual. La futura escasez del agua dulce y los cambios drásticos en su disponibilidad llevarán, por ejemplo, a la carencia de fuentes de abastecimiento de agua desde los nevados para las ciudades actuales; a guerras entre países que disponen del líquido vital y aquellos que no lo tienen; a la pérdida de fuentes de hidroelectricidad, por falta de caudal suficiente; a la modificación de las actuales prioridades de uso del agua; y, posiblemente, a la fijación de un precio internacional para el líquido vital.

Sobre ello, es urgente avanzar hacia la aprobación de una convención internacional del agua dulce. Su principal objetivo debería ser consolidar y proteger el derecho humano al agua, para garantizar ese recurso para todos. Esta convención podría hacer confluir el desarrollo social, el ecosistema ambiental y los derechos humanos, en un único y poderoso río. Ningún enfoque sustentable puede separarse del importante papel que tienen los ecosistemas sanos para asegurar una calidad y una cantidad suficientes de agua dulce para las necesidades humanas básicas, para el desarrollo socioeconómico y para la reducción de la pobreza. Solo la mencionada convención podrá asegurar que el agua siga siendo un bien público y no se convierta en una mercancía privada o en un recurso económico administrado por empresas internacionales del agua. Una convención de este tenor podría ayudar a los derechos de los pueblos indígenas sobre ese bien.

Ecuador es un país que cuenta con suficientes reservas de agua y lluvias constantes en sus regiones; pero debe prever la posible reducción de las fuentes de agua para las centrales hidroeléctricas y el uso agropecuario, y la reducción del caudal para la potabilización necesaria en las ciudades. Habría que actuar en la explotación de fuentes alternativas de energía y en la canalización y el ahorro del recurso agua para y en las urbes.

Continentes

Las características actuales más importantes de los continentes son: África, mitad desierto y mitad selva, es el más pobre; Asia, el más grande y poblado; América, extenso y el más poderoso; Europa, el más pequeño y el más unido; Oceanía, el gran archipiélago. Los continentes probablemente habrán cambiado mucho hasta el año 2040, excepto África y Oceanía. Se-

gún los futurólogos, Asia será el más poblado, pero además irá en camino de ser el más poderoso; América habrá dejado su liderazgo económico y habrá pasado a un tercer lugar entre los continentes; Europa quizás habrá logrado integrar varios países más a la UE o, como resultado del Brexit, verá alejarse la posibilidad de ampliar la integración a más países y en más sentidos. De otro lado, los actuales 230 o más países y territorios independientes seguirán divididos, en alrededor de 50 países desarrollados y un gran conglomerado de más de 170 países subdesarrollados y pobres.

Ecuador forma parte del continente americano y de las regiones tropicales; está cruzado por los Andes y tiene ríos no navegables, pero capaces de generar energía. Tiene una gran biodiversidad, suficiente agua dulce y del mar, riqueza energética fósil y solar, tierras ricas y extensas para la agricultura en la Costa; difíciles condiciones geográficas en la Sierra por las montañas y los volcanes; tierras no cultivables, pero de gran vegetación forestal en la zona amazónica; especies vegetales y animales únicas en Galápagos.

Geografía humana

Población

La previsión poblacional para el mundo en el año 2025 es de 8.000 millones de personas. Preocupan, en este caso: esa cifra, que significa 2.000 millones de personas más en corto tiempo; la tasa de crecimiento demográfico, cercana a 0 en los países desarrollados y la tasa alta de los países subdesarrollados, que aumentará el bache entre países ricos y pobres, acrecentará la miseria y el desempleo en los países subdesarrollados y agravará la situación actual, que de por sí ya es de terribles implicaciones. También, preocupa el incremento de megalópolis, que ahondará los problemas de abastecimiento de servicios básicos a las zonas urbanas y aumentará la presión por producción y productividad de alimentos, en un campo que cada día se reduce por la expansión urbana y el aumento de las tierras desertificadas.

Es necesario enfatizar en las políticas mundiales de control racional de la natalidad y planificar, oportuna y adecuadamente, el abastecimiento nuevo necesario para atender las demandas de todo tipo de productos: alimentos, vestido, servicios básicos, transporte, etc., para un tercio más de población, que se sumará a la actual mundial.

El desafío global debe ser, desde ahora, buscar la manera de cambiar las tendencias, de manera que muchos más países subdesarrollados adquieran la calidad de emergentes y que las condiciones de vida mejoren sustancialmente en los países actualmente llenos de miseria, como muchos africanos. El esfuerzo financiero no es demasiado grande, basta con lograr que tributen más los que más tienen, dejar de gastar a manos llenas en guerras, y asignar una parte importante de los dineros malgastados en ayudar sostenidamente a los países cuya población se muere literalmente de hambre.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Ecuador tendrá, en el año 2030, cerca de 20 millones de personas, en 2040 casi 22 millones y en 2050 se proyectan 23,4 millones. Asimismo, desde 2030 la población envejecerá y la esperanza de vida para 2050 subirá a 80,5 años en promedio. Estos datos son muy importantes, para efectos de las políticas de seguridad social.

Envejecimiento

En los países desarrollados, uno de los obstáculos para el mantenimiento del dinamismo de sus economías, en los próximos años, será consecuencia del envejecimiento de la población actualmente ocupada y de la lenta o nula reposición vegetativa de esa población, lo que incidirá en la falta de capacidad de manejo de los nuevos adelantos tecnológicos. Incluso la masiva entrada de inmigrantes no solucionará el problema, porque la gente que llega y llegará desde los países subdesarrollados no tiene los conocimientos de base para manejar las nuevas tecnologías y adaptarse rápidamente a las exigencias de los sectores modernos.

De otro lado, en los países subdesarrollados, será un grave problema la incapacidad de los gobiernos para atender adecuadamente con seguridad social a una masa cada vez mayor, de millones de personas de la tercera edad; puesto que los trabajadores que sustentarían las pensiones no serían suficientes para mantener la relación actuarialmente aceptable, si no hay suficientes empleos adecuados y bien remunerados.

Probablemente, ese es el preocupante caso del Ecuador, donde expertos actuariales señalan que los recursos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) no serán suficientes para cubrir las obligaciones de esa entidad después del año 2025, más o menos.

Empleo

En el futuro habrá graves problemas de desempleo y subempleo en muchos países, especialmente en los subdesarrollados, en parte producto de la incapacidad de las economías para absorber a la población joven que ingresa al mercado del trabajo; y en otra parte importante debido a la expulsión que hace el cambio tecnológico, incluso si hay crecimiento económico y exportaciones, porque la competitividad exige alta productividad y costos bajos.

Para Ecuador, el problema seguirá siendo significativo. Es posible que las tasas de desocupación y subocupación se reduzcan en algún porcentaje, pero por lo menos en los siguientes diez años, la situación será tan preocupante como ahora.

El trabajo infantil planetario se reducirá de manera sustancial, sobre todo en las ciudades, debido al aumento de la conciencia ciudadana sobre la importancia de la educación; pero, en el campo, sobre todo en los países más pobres, entre ellos Ecuador, será muy difícil cambiar la situación actual, en la que los hijos mayores son responsables de ayudar a sus padres en sus labores.

La mujer habrá avanzado mucho en su reclamo por la igualdad de trato humano y laboral con los hombres, de manera que en todos los países se respetarán cada vez más sus derechos y alcanzarán y desempeñarán posiciones claves públicas y privadas, con solvencia profesional y ética. Ecuador habrá mejorado mucho en este campo, en el que ya tiene registros importantes, y las mujeres recibirán el trato personal, laboral y político destacado que merecen.

La migración internacional será una constante, porque el ser humano siempre busca mejores condiciones de vida que las que le ofrece el lugar donde habita. Las legislaciones internacionales y de cada país garantizarán el derecho al desplazamiento humano y al domicilio en donde la persona decida vivir. Lamentablemente, la violencia en todas sus formas hará que la gente se movilice en busca de refugio o trabajo. Para Ecuador, en los próximos años, la emigración, que se había frenado durante la última década, volverá a crecer, pero no a los niveles que se registraron en los años noventa.

Geografía económica

La economía mundial se asentará sobre nuevas bases. Países de desarrollo acelerado y numerosa población austera, como China e India, producirán para sí mismos y para exportar grandes cantidades; y atraerán, como ya lo están haciendo gracias a sus inmensos mercados internos, grandes inversiones del resto del mundo, que les apoyarán fuertemente en su carrera por la mayor producción y competitividad mundial.

La gradiente económica formada por los países cambiará. Según se proyecta, China e India pasarán a ocupar los dos primeros lugares, y EUA bajará al tercer puesto; pero no solo eso: Japón, Alemania, Francia, Rusia, Reino Unido lucharán por ocupar las posiciones siguientes entre los 10 con las economías más fuertes del planeta. Se buscará formar grandes bloques, como el de los países de Asia o el de EUA y la UE, para ganar competitividad, mercados cautivos y mucha fortaleza en la inversión (Luna Osorio 2007).

En América Latina y el Caribe, Brasil seguirá siendo el país con mayor peso económico de la región, seguido por México; pero el primero tendrá una mayor independencia para buscar su desarrollo, en tanto que el segundo estará vinculado compleja y estrechamente a los EUA. Colombia buscará mantener la tercera posición lograda hace poco en reemplazo de Argentina, que se esforzará por regresar a ese puesto. Venezuela tardará más de dos décadas en recuperar su posición anterior, porque el socialismo del siglo XXI la dejará devastada. Entre los países andinos, luego de Colombia, seguramente Chile y Perú continuarán aplicando sus políticas de Estado para mantener las actuales posiciones y mejorarlas.

Ecuador tendrá por lo menos una década de crecimiento lento y recuperación. También el socialismo del siglo XXI ha hecho su parte en la década perdida 2007-2016, y las finanzas nacionales quedarán en serios problemas que deberá corregir el próximo gobierno, sea del tinte que sea.

Sector agropecuario

Los compromisos asumidos en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la presión de las demás naciones harán que algunos países desarrollados eliminen los subsidios a la producción y/o a la exportación agropecuaria. Ese hecho cambiará un poco la situación del mercado mundial de los productos del sector, en beneficio de la producción agropecuaria de los países subdesarrollados.

La agricultura encontrará nuevas formas de producir. El uso de los transgénicos aumentará y se reglamentará con mayor exigencia; se volverán necesarias la hidroponía, la agricultura urbana, y el uso de invernaderos; se desarrollarán nuevos sistemas de control o mejorará el uso de los medios naturales de eliminación de plagas; muchos países elevarán sus niveles de productividad, mediante desarrollos tecnológicos nuevos. Un serio problema de grandes regiones será encontrar agua suficiente para los cultivos y lograr la seguridad alimentaria.

La ganadería deberá encontrar nuevas formas de producción, para reducir el nivel actual de contaminación ambiental. En otro caso, intensificará el uso de varios de sus productos para generar energía o lograr más subproductos aprovechables.

La pesca mejorará sus condiciones, por el esfuerzo de los gobiernos en reducir los montos de desechos que llegan al mar, lo que aumentará la cantidad de peces. Habrá menos extinción de especies y mejores formas de control del mar, por la armonización o unificación de las políticas pesqueras de los países.

Los bosques naturales se respetarán y aumentarán en muchos países, gracias a la conciencia estatal y ciudadana sobre su importancia para el ambiente. Los controles para evitar incendios, uso de leña y tala indiscriminada, gracias a los drones, se volverán más estrictos y las penas por contravenir las reglas serán estrictas y comunes internacionalmente. Países como Ecuador podrán aprovechar su localización, favorable al pronto desarrollo de ciertas especies forestales, para aumentar la producción de celulosa y madera.

Minería e hidrocarburos

Un serio problema de la humanidad será encontrar fuentes alternativas de energía. El petróleo pronto se consumirá al ritmo de 100 millones o más de barriles diarios y las reservas tenderán a reducirse peligrosamente. El precio de los combustibles crecerá y se hará complejo adquirirlos, sobre todo en los países que carecen de crudo. Varios organismos expertos señalan que 2014 fue el año de la cima en las reservas y que no volverán a crecer desde el punto alcanzado.

Por otro lado, la industria petroquímica demandará cantidades mayores de su materia prima básica, pues se proyecta que en las próximas décadas se crearán alrededor de 200 nuevos productos químicos, con lo cual se

aumentará la presión sobre las reservas de petróleo, cuyo futuro está bastante comprometido.

En cuanto a los minerales, el carbón tiene enormes reservas en Asia y África, su producción crece a gran ritmo y puede ser usado en vez del petróleo, pero es altamente contaminante; otros minerales se agotan y habrá que encontrar sustitutos o, en algunos casos, como el del hierro, reciclar en mayor magnitud con aplicación de tecnología.

Para el año 2030 se prevé que el petróleo satisfaga el 34% de la demanda de energía y el carbón supla un 28% adicional. Se elevará el uso de energías alternativas y varios países ya piensan en renunciar a los combustibles fósiles.

Ecuador, impulsado por las explotaciones mineras y de petróleo e inversiones extranjeras en algunos proyectos industriales, mejorará lentamente de su crisis actual y hacia el año 2025 posiblemente marcará tasas de crecimiento aceptables, generadas por exportaciones basadas en los acuerdos comerciales vigentes y en nuevos, especialmente con EUA, que podrían firmarse en un nuevo gobierno aperturista.

Industria

Algunas industrias mundiales, como la alimenticia y la de materiales de construcción, crecerán sobre la base del desarrollo demográfico, pero también por la exigencia del mercado mundial, de que algunos productos agrícolas sean procesados para que puedan llegar a lugares más distantes; otras industrias, especialmente las necesarias para generar servicios, se desarrollarán tecnológicamente; por ejemplo, en la petroquímica se anuncia que se multiplicarán los productos derivados, en varios campos, en especial en el farmoquímico y en el de los plásticos. Igual sucederá con las industrias dedicadas al transporte, por el aumento de la demanda y la importancia de bajar costos sobre la base del reciclaje, ya que se agotan los minerales base.

Un serio problema para los países subdesarrollados es la diferencia considerable entre su capacidad y velocidad de desarrollo tecnológico para la producción industrial de bienes de toda clase, y la capacidad y velocidad que en ese mismo campo y para el mismo objeto tienen los países desarrollados, especialmente para la producción de bienes de capital útiles al desarrollo de las tecnologías modernas. Eso les lleva por caminos divergentes y preocupantes.

Ecuador mejorará su capacidad de sustitución de importaciones, debido a la ampliación de su mercado interno por crecimiento demográfico, pero su desarrollo industrial seguirá siendo dependiente de terceros, por razones tecnológicas. Habrá elevación del valor agregado en algunas producciones agropecuarias aprovechadas en la agroindustria, pero serán pocos los efectos en ramas dependientes de la siderúrgica y la petroquímica y en los servicios modernos, por falta de yacimientos de carbón, hierro y petróleo, y por ausencia de satisfactorios desarrollos tecnológicos financieros, de telecomunicaciones, de transporte internacional, en los que seguirá dependiendo de terceros.

Construcción

Este sector se desarrollará mucho en el mundo debido a la construcción de infraestructura moderna y de millones de viviendas para los nuevos habitantes del planeta. En ambos casos, hay ahora (y seguirá habiendo) déficit estructural, por lo que es menester reducir el problema; pero, por otra parte, se requerirá de muchas obras de nuevos tipos, para atender exigencias resultantes del desarrollo tecnológico. Por ejemplo, se está ensayando vehículos de transporte masivo que circularán sobre las vías dedicadas a los automóviles, sin interferir el tránsito de los autos; se construyen nuevos puertos para barcos de enormes magnitudes y nuevos aeropuertos para aviones de gran capacidad de pasajeros o carga; se diseñan y ensayan nuevas instalaciones para los vehículos sin conductores o que funcionan con electricidad; se crearán estaciones para las naves de transporte intercontinental; se construirán laboratorios especializados en nanotecnología, biogenética, robótica, telecomunicaciones, química, mejor uso y reciclaje de hidrocarburos y minerales.

Ecuador deberá construir puertos capaces de recibir barcos de alto calado, que ahora no tiene, y aumentar el número de aeropuertos internacionales con más rutas y mayor número de frecuencias. Obviamente, hay que mantener y completar las vías terrestres, mejorar la infraestructura para la energía alternativa y las telecomunicaciones, ampliar sustancialmente el número de escuelas y colegios (y su capacidad de atención a los alumnos), construir hospitales y centros de atención preventiva y curativa de la salud, además de mejorar las universidades.

Empresas

La actividad empresarial mundial tendrá monopolios, oligopolios y monopsonios en los sectores modernos de la industria y los servicios de toda clase; habrá muchas más empresas transnacionales, pero serán relativamente pocas las que dominen la química, la nanotecnología, la informática, la electrónica, la robótica, las telecomunicaciones, el transporte internacional. Cada vez será más difícil, para los países subdesarrollados, adentrarse en el conocimiento de lo que hagan ellas y cada vez será más complicado ejercer soberanía nacional sobre sus operaciones.

La migración de las empresas transnacionales (ETN) será constante, desde EUA hacia otros mercados, para aprovechar el dinamismo de China, India y otros países; también lo serán la tendencia ancestral a la cooperación de los asiáticos, la búsqueda constante de la paz y la integración de los europeos, el reflatamiento y robustecimiento de Brasil, Argentina, Venezuela, el desarrollo de Chile, Colombia y Perú.

El objetivo de todas las empresas será alcanzar competitividad (mayor producción, mejor calidad, precio ligado a la calidad, acceso oportuno al mercado). Meta importante de muchas empresas, por ejemplo las del sector automotriz, será el reciclaje, por falta de recursos naturales por explotar.

Ecuador recibirá cada vez más empresas transnacionales y multinacionales; pero, si no se abre al mundo, las instalaciones serán básicamente comerciales y de aseguramiento del mercado interno, nada más. La obligación del nuevo gobierno, desde 2017, será girar en 180 grados la orientación de un país en crisis, para garantizar seguridad jurídica, incremento de la inversión privada, producción, empleo, exportaciones de mayor nivel tecnológico, visión de largo plazo, posicionamiento en los mercados más importantes del mundo.

Tecnología

Innovación

En la economía mundial y en el comercio internacional serán visibles los efectos del desarrollo tecnológico en nuevos campos: el funcionamiento de robots con gran autonomía de acción; el desarrollo de la nanotecnología, capaz de permitir a la humanidad adentrarse en nuevos conocimientos de

mini-magnitudes increíbles; la intervención genética, en las personas, los animales y las plantas, para fines humanitarios, con el peligro del desvío hacia otros objetivos; el tránsito de la energía del carbono a la del hidrógeno u otras, eventualmente limpias o menos contaminantes; la formación de un ambiente virtual cada vez mayor, que sustituya al real, para permitir millones de acciones veloces de incremento del conocimiento y de las relaciones entre gentes de diversos continentes.

Tendrán fundamental importancia procesos y productos hasta ahora desconocidos o poco conocidos, que transformarán la vida humana. Serán importantes: la agricultura urbana, los autos eléctricos, los vehículos espaciales, nuevos tipos de medicina derivada de la nanotecnología, la educación de todo nivel a distancia, especializaciones profesionales necesarias para el nuevo desarrollo mundial, las computadoras de gran capacidad, la robótica inteligente y avanzada, sistemas de transporte de gran velocidad y alto volumen.

Grandes bloques económicos serán los centros del desarrollo tecnológico, las mayores exportaciones y la atracción de los migrantes. Eso provocará un mayor dinamismo de esos bloques y el enlentecimiento o retroceso del crecimiento de las economías de otros países, en los cuales las condiciones de vida serán iguales o peores que ahora.

Ecuador continuará siendo receptor neto y muy pequeño productor de innovación tecnológica. Para que mejoren sus condiciones, deberá establecer un sistema de cooperación del Estado con las empresas y las universidades, de manera que el primero aporte con recursos financieros suficientes, las empresas determinen sus necesidades de desarrollo tecnológico para la producción competitiva, y las universidades efectúen las investigaciones necesarias.

Poder del conocimiento

La globalización económica, perfeccionada en los próximos quince años de aplicación de la globalización tecnológica, hará sentir mucho más los efectos del poder del conocimiento (saber qué hacer, cuándo hacer, cómo hacer, para qué hacer y para quién hacer, dónde hacer), la importancia y exigencia del cumplimiento de las normas mundiales sobre propiedad intelectual y propiedad industrial; la relevancia de las cada día más poderosas empresas transnacionales monopólicas u oligopólicas; la importancia

mundial de las universidades capaces de generar investigación, innovación y emprendimiento, con profesiones nuevas; la transformación de las personas en clientes virtuales de todo tipo de productos; nuevas formas de cultivo acelerado y productivo de bienes agropecuarios o de sus sustitutos; la vigencia de fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG) capaces de movilizar grandes multitudes en pro de los derechos humanos.

Ecuador deberá hacer un gran esfuerzo para avanzar en el dominio de ciertos aspectos del conocimiento. Debería especializarse en la formación de *clusters* agroindustriales, aprovechando su capacidad de producción agrícola y forestal; además, debería buscar la complementación con otros países, especialmente los vecinos, para generar sinergias y encontrar nichos de acción y exportación significativos en diversos campos.

Comercio

Comercio internacional de bienes

El comercio mundial, ahora dirigido por EUA y la UE, se verá fuertemente influenciado por las demandas de los nuevos ricos: China e India, a donde convergerán las vías marítimas y aéreas. Esas demandas presionarán sobre la oferta y los precios de todo tipo de productos, de manera que la inflación internacional se volverá más decisiva sobre los precios internos de muchos de los países, que tendrán que competir con los nuevos poderosos.

El mejoramiento de las condiciones económicas en ciertos países provocará en el mundo una mayor demanda de los habitantes que saldrán de la pobreza y reclamarán una mejor alimentación. La nueva demanda seguramente será atendida mediante incremento de la productividad, para no acrecentar el uso del suelo con explotaciones extensivas. Como sugirió la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), hay que hacer énfasis en la seguridad alimentaria, por la salud del pueblo.

El petróleo, por algunos años, podrá tener precios elevados, hasta cuando las energías alternativas lo vuelvan menos estratégico que en la actualidad. Su comercio se podrá restringir en la medida en que los países le den más importancia a su desarrollo industrial que a su uso como combustible.

Las empresas transnacionales generarán nuevos productos y procesos que serán el resultado de sus costosas investigaciones e innovaciones, y ello les llevará a ganar poder económico y político mundial.

Las normas fundamentales para el devenir económico de los países ya no serán las internas. Los tratados de efecto económico en las grandes potencias señalarán el camino para todos los demás países del mundo, en las actividades financieras y no financieras.

Para Ecuador será de vital importancia un giro de 180 grados en su actual política económica; hay que sustituir el endeudamiento por la inversión; conviene incrementar las exportaciones y diversificarlas hacia materias primas industriales y servicios modernos; se necesita racionalizar la política de importaciones. Hay que buscar nuevos mercados y nuevos nichos de exportación, pensando en que la competitividad exige producir y efectuar entrega oportuna al consumidor.

Acciones inmediatas y estratégicas deben ser las de crear condiciones para aprovechar el mercado de la UE en la mejor forma, negociar un acuerdo comercial con los EUA, lograr la incorporación a la Alianza del Pacífico, revisar la situación de la Comunidad Andina, y negociar formas de complementación y cooperación con otros países.

Comercio internacional de servicios

Este comercio cada día va ganando importancia en el comercio mundial y ofrece productos hasta hace poco increíbles. Por ejemplo, transporte espacial, manipulación genética, medicina y educación a distancia, informática de alta complejidad, transporte intermodal de entrega ultrarrápida con drones, *e-commerce* en grandes volúmenes, turismo de experiencias, televisión y cine 3D. En los próximos años, este comercio avanzará a pasos agigantados y participará en el comercio mundial con más del 30% del valor.

Con respecto al sector financiero, su sistema ya es el que más movimientos de dinero y de títulos valores genera a escala mundial. Por su importancia, cada día requiere de más agilidad pero, asimismo, de mayores controles, para eliminar las transacciones ilegales y el lavado de activos.

La transformación del sistema financiero será notable, pues se convertirá en canalizador masivo de recursos por medios electrónicos; la vigencia y democratización del mercado de valores permitirá que, en todo el mundo, medianos ahorristas sigan los pasos de los grandes ahorristas y contri-

buyan a engrosar enormes fondos de inversión para megaproyectos de alcance mundial.

El dólar posiblemente dejará de ser la única moneda aceptada en todas partes, porque el sistema monetario internacional funcionará bajo parámetros diferentes a los que tiene en la actualidad.

El transporte mundial se verá beneficiado por varias mejoras: el funcionamiento de la ampliación del Canal de Panamá; la operación de barcos de mayor capacidad y agilidad de carga y descarga; el desplazamiento de aviones u otros equipos más veloces y de gran volumen de carga, junto con la agilización de la actividad de aeropuertos de amplio radio de acción; la utilización de energías alternativas económicas y de materiales de construcción más livianos y resistentes; el desarrollo de sistemas de seguridad para la navegación marítima o aérea; la agilización de las comunicaciones.

Las telecomunicaciones aumentarán su velocidad. El teléfono celular se transformará en una computadora de amplia capacidad, que responderá a la voz y ganará mucho en fidelidad de sonido, visión y otras aptitudes. Con ello ganarán los negocios internacionales y la educación y capacitación, que harán de la educación continua un aspecto rutinario. El móvil desempeñará un papel cada vez más importante en las transacciones financieras, reduciendo la necesidad de acudir a los bancos.

El turismo internacional se multiplicará, como resultado de las mejores condiciones de vida de grupos más grandes de población que los actuales, y la reducción relativa de los costos de transporte y alojamiento; la expansión de los tipos de experiencias ofrecidas en todas partes; la eliminación o reducción de las trabas para la movilización de las personas; el aumento de las formas alternativas de atención de pasajeros, etcétera.

La educación, como servicio internacional, se expandirá fuertemente pero, eventualmente, no significará grandes movilizaciones de estudiantes y docentes puesto que se perfeccionarán los sistemas de comunicación tipo videoconferencias, de manera que, por ejemplo, los campus dejarán de ser prioridad de las universidades, para ser sustituidos por grandes centros de producción audiovisual.

Los servicios de salud se transformarán, para hacer que ciertos servicios puedan ser prestados internacionalmente, sin necesidad de mover al médico o al paciente de su lugar de residencia. Las medicinas y los procedimientos médicos se transformarán, de manera que las curaciones hoy complejas se vuelvan fáciles e incluso no requieran de atención hospitalaria.

Aspectos institucionales

Instituciones

El mundo requiere desde ya de un sistema institucional más fuerte y diversificado, que sea capaz de reducir los conflictos internacionales, promueva el desarrollo científico y tecnológico, busque la equidad entre los países, supervise el comercio internacional, oriente acciones globales de mejoramiento de las condiciones de vida de la población, especialmente en los países menos desarrollados; impulse la integración multinacional y la cooperación en todos sus niveles; precautele la soberanía de los países y su derecho a gobernarse con independencia; establezca mecanismos rápidos y eficientes de solución de controversias de toda clase.

La Organización de Naciones Unidas (ONU), desde hace años, se muestra débil para atacar antiguos y actuales problemas políticos, económicos y sociales. Por tanto, conviene revisar su estructura y poder; o crear una nueva entidad en la que no haya vetos particulares, pero tampoco haya la posibilidad de declarar guerras sin justificación. La paz mundial lleva a la inversión, la producción, el empleo, el desarrollo, y eso hay que buscar por todos los medios.

El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OMC son cada vez más acusados de ser organismos que respaldan a ultranza decisiones de los países desarrollados y de las empresas transnacionales, afectando los intereses de los demás países y empresas. También es necesario revisar sus objetivos, estructuras y disponibilidad de recursos, para responder más equitativamente a las necesidades de los países menos desarrollados y del bienestar de la humanidad.

Patologías mundiales

Algunas de las patologías mundiales como la inseguridad, nuevos tipos de enfermedades, migración imparable y coyoterismo, terrorismo y tráfico de armas, narcotráfico creciente y lavado de activos, habrán sido más controladas por el Estado que, especialmente en los países desarrollados, habrá puesto en aplicación mecanismos y procedimientos legales de vigilancia y control, e incluso de sanción internacional, efectivos y drásticos.

Por desgracia, el enorme tráfico de armas, cada vez más sofisticadas, al igual que el terrorismo, seguirá presente y hasta se incrementará, una vez

que muchos países estarán involucrados en luchas internacionales o locales por el agua, otros recursos naturales, tecnologías de nueva data o poder mundial.

Temas que serán de mucha importancia tienen que ver con el lavado de activos, los paraísos fiscales, la piratería intelectual, la corrupción. Los gobiernos buscarán individualmente minimizar los efectos de estas lacras, pero se necesita la acción conjunta o al menos coordinada de todos los gobiernos del mundo y normas internacionales drásticas, para impedir que estos problemas crezcan y se vuelvan inmanejables.

El porcentaje muy importante del movimiento financiero internacional que se produce con las transacciones ilegales derivadas de los problemas citados y otro porcentaje asimismo grande del comercio mundial resultante del tráfico de armas, drogas, órganos humanos, se reducirán sobre la base de acciones internacionales de mayor control, con mecanismos más desarrollados.

En un apretado resumen, las situaciones 2017-2025 del Ecuador podrían ser las siguientes: ambiental, muy preocupante, por los efectos del cambio climático en la tierra, el mar y el aire; marítima, con nuevo y gran potencial aprovechable en varios sentidos, debido a la magnitud del espacio oceánico nacional adquirido a raíz de la adhesión a la CONVEMAR; demográfica: más urbana que en la actualidad y, por supuesto, más difícil, debido a la multiplicación de los barrios pobres periféricos en las grandes ciudades y a la necesidad de incrementar los servicios básicos contando con pocos recursos económicos; la política interna será heredada de la década perdida y será compleja, para los gobiernos del período y para la población; la política externa seguirá siendo irrelevante a escala internacional; la situación económica será dependiente de fuerzas exógenas, especialmente de la evolución de la economía mundial, el desarrollo de China, la demanda externa de petróleo y de la cotización del dólar en el mercado internacional de divisas; en el ámbito social seguirán siendo importantes el desempleo, la falta de seguridad social y personal, y la emigración hacia países con mejores perspectivas. El campo legal seguirá siendo enmarañado y estatista, si no se adoptan medidas para racionalizarlo.

Palabras finales

La ONU viene preparando a la comunidad internacional para enfrentar de manera óptima los retos del futuro, con la mira en el año 2030. La Asamblea General del 4 de diciembre de 2014 hizo público el Informe del Secretario General sobre la Agenda de Desarrollo Sostenible después de 2015.

En el Informe se destaca que la agenda exige un marco sinérgico de medios para su ejecución, que incluyen financiación, tecnología e inversiones en capacidades de desarrollo sostenible, para asegurar que los compromisos contraídos se transformen en acciones.

Seis elementos esenciales para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo son:

- Planeta: proteger los ecosistemas para todas las sociedades y nuestros hijos.
- Personas: garantizar una vida sana, el conocimiento y la inclusión de las mujeres y los niños.
- Dignidad: acabar con la pobreza y luchar contra las desigualdades para el año 2030.
- Justicia: promover sociedades seguras y pacíficas e instituciones sólidas.
- Prosperidad: desarrollar una economía sólida, inclusiva y transformadora.
- Asociaciones: catalizar la solidaridad mundial para el desarrollo sostenible.

Con respecto al quinto elemento, de “Prosperidad”, el Informe de la ONU plantea:

El crecimiento económico debería conducir a una prosperidad compartida. La solidez de una economía debe medirse por el grado en que atiende las necesidades de la población y teniendo en cuenta hasta qué punto lo hace de manera sostenible y equitativa. Necesitamos un crecimiento inclusivo, basado en la creación de empleos decentes, medios de vida sostenibles e ingresos reales crecientes para todos. [...] Nuestro éxito económico se caracterizará por garantizar que todas las personas [...] tengan un empleo decente, protección social y acceso a los servicios financieros.

La innovación y las inversiones en infraestructuras sostenibles y resistentes, las ciudades, los asentamientos humanos, la industrialización, las pequeñas y medianas empresas, la energía y la tecnología pueden generar empleo y revertir las tendencias ambientales negativas. Un sector privado capacitado, debidamente regulado, responsable, es fundamental para el empleo, los salarios mínimos vi-

tales, el crecimiento y los ingresos para los programas públicos. Transformar los modelos empresariales para la creación de valor compartido es esencial para lograr economías inclusivas y sostenibles.

La riqueza de recursos naturales del mundo también ofrece una extraordinaria oportunidad económica [...]. Los enfoques sostenibles respecto de la ordenación del paisaje [...], la industrialización [...], el acceso a la energía y el agua y el saneamiento, son motores clave de la producción y el consumo racional de los recursos, la creación de empleo y el crecimiento sostenible y equitativo. (ONU 2014, 20-1)

Gobernantes, funcionarios, docentes, futuros profesionales y empresarios, debemos arrimar el hombro para que los propósitos de la ONU se hagan realidad.

Lista de referencias

- 20 Minutos. 2015. "Aprobado el primer acuerdo universal y vinculante contra el cambio climático". *20 Minutos*. 12 de diciembre. <<http://www.20minutos.es/noticia/2626828/0/cop21-paris-emisiones/acuerdo-reduccion/pacto-climatico/#xtor=AD-15&xts=467263>>.
- APEC (Cooperación Económica Asia-Pacífico). 2016. "Declaración de Perú". 21 de noviembre.
- Borja, Rodrigo. 2018. "Geopolítica". *Enciclopedia de la política*. <<http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=g&idind=715&termino=>>.
- Buenfil Friedman, Andrés. 2017. "Cuando se acabe el petróleo". *Rebelión.org*. <<http://www.rebelion.org/docs/22065.pdf>>.
- Food and Agriculture Organization (FAO). 2017. "Mejoramiento de la seguridad alimentaria en el hogar". FAO. <www.fao.org/docrep/006/w0073s/w0073s13.htm>.
- Luna Osorio, Luis, y Claudia Marcela Bastidas. 2016. *Economía Internacional y de América Latina*. Quito: Editorial Ecuador.
- Luna Osorio, Luis. 2007. *Economía internacional del siglo XXI*. Quito: Tinta Fresca.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 1982. *Convención de los Derechos del Mar (Convemar)*. 10 de diciembre. <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf>.
- , *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*. 4 de diciembre. A/69/700.
- , 2015. "Agenda de Desarrollo post 2015". *ONU Departamento de Asuntos Económicos y Sociales*. <<http://www.un.org/es/development/desa/development-beyond-2015.html>>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2015. "Agua para un mundo sostenible". *Unesco*. <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/images/WWDR2015Facts_Figures_SPA_web.pdf>.

Tendencias, desafíos y perspectivas del desarrollo del derecho de la integración en América Latina

 *César Montaña Galarza*

Introducción

En este ensayo expongo algunos elementos referidos a las tendencias, desafíos y perspectivas del desarrollo del derecho de la integración en América Latina, para lo cual enfatizo en el caso más relevante por sus avances en lo institucional, jurídico y económico, como es la Comunidad Andina (CAN). Para esto abordo su naturaleza, así como también sus elementos esenciales. Además, paso revista, a grandes saltos, sobre su origen y evolución a partir del año 1969, en que se firmó el acuerdo primigenio que instituyó el anterior Pacto Andino. Más adelante refiero varios elementos para comprender la estructura institucional que le sirve de sustento, así como el funcionamiento y los roles de los órganos e instituciones creados en estos marcos de poder y de administración pública. Adicionalmente, explico los dispositivos centrales del ordenamiento jurídico de la Comunidad, destacando los principios que le son inherentes y que, por lo tanto, lo diferencian de otros ordenamientos. Todo este análisis de la temática está complementado con algunas precisiones que aluden a los demás procesos de integración –de menor calado para los asuntos que nos interesan– que actualmente se llevan a cabo en América Latina. Finalmente, planteo algunas ideas relacionadas con las tendencias, desafíos y perspectivas del desarrollo del derecho de la integración en América Latina.

La Comunidad Andina como organización internacional de integración con su propio ordenamiento jurídico

Muy pocos se han detenido a analizar y a explicar en forma detenida lo que es concretamente la CAN en el campo internacional y a la luz de las re-

laciones internacionales que ejecutan los Estados entre ellos, y entre los Estados y las organizaciones internacionales. Por esto es necesario desarrollar unas líneas para la mejor comprensión de un fenómeno de alcance regional, que se ha convertido en objetivo y vehículo al mismo tiempo, para el mejor desempeño y proyección de sus Estados miembros a fin de alcanzar mayores niveles de desarrollo económico y social.

En tal sentido, jurídicamente la CAN constituye una organización internacional de carácter público para la integración de los Estados que la conforman, similar por muchos elementos a la UE; más adelantada y compleja en su filosofía y diseño que una organización internacional clásica de cooperación, como son la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); o que una de carácter especial o intermedio, como es por ejemplo la Corte Penal Internacional (CPI). En similar sentido pueden clasificarse otras organizaciones de integración latinoamericanas como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (Basaldúa 2011, 51-64) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Lo afirma el art. 48 del Acuerdo de Cartagena (AC): “La Comunidad Andina es una organización subregional con personería o personalidad jurídica internacional”, cualidad que le permite negociar y acordar instrumentos internacionales con otros sujetos de Derecho capaces en los mismos sentidos. Esta organización posee un acervo comunitario muy apreciable y se trata, a no dudarlo, de uno de los procesos de índole supranacional o comunitaria más adelantado en el mundo, salvando obviamente las distancias con la UE.

La Comunidad Andina posee múltiples componentes que permiten aseverar que encarna un proceso de integración con evidente vocación comunitaria –aunque hay que aclarar que no por ello prescinde de las típicas prácticas y dinámicas intergubernamentales–; tiene una dimensión subregional, toda vez que comprende hoy en día a los Estados sudamericanos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, con sus correspondientes territorios continentales e insulares. Sin perjuicio de tener este alcance multidimensional, no es discutible que la CAN se ha posicionado como uno de los eslabones fundamentales para la construcción de lo que se espera sea, en un futuro mediano, una organización de alcance más amplio (Salgado 2007), que puede ser americana, latinoamericana o sudamericana (Pampillo 2012), conjuntamente con el MERCOSUR.

En atención a sus fines y objetivos, cabe destacar que según el art. 1 del Acuerdo de Integración Subregional Andino, más conocido como Acuerdo de Cartagena, norma constitucional del proceso,¹ la CAN está orientada hacia la creación de un mercado común latinoamericano, estado de profundización de la integración económica más complejo que el que corresponde a la unión aduanera, pero más simple que el de la unión económica, niveles que usualmente constan dentro de la escala tradicional de la integración económica (Tamames 1999). Esta disposición últimamente referida remarca la orientación transitoria de la integración andina puesto que, como se apuntó más arriba, se ha desarrollado hasta ahora para confluir en el futuro hacia un esquema de integración más amplio y complejo, toda vez que al tiempo de convocar a un mayor número de Estados miembros, también expandiría su presencia de carácter geográfico en el cono sur.

Si se toma en cuenta lo anterior, podemos deducir que la Comunidad Andina, como una organización internacional de integración, abarca y rebasa necesariamente los cometidos previos que en ejercicio de las relaciones internacionales los Estados históricamente pactaban, razón por la que el objetivo de la integración puede ser visto como una especie de condensación de las prácticas menores y tradicionales de la cooperación en la sociedad internacional. La integración, de esta manera, se ha convertido para muchos países de esta parte del mundo en la quintaesencia de las relaciones internacionales contemporáneas, aunque es penoso constatar que el entusiasmo y el impulso que normalmente ha acompañado la creación de nuevos procesos, como ocurre con la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), no se mantienen, causando prácticamente el fracaso de estos emprendimientos.

Paralelamente a esta realidad que acabo de explicar, se tiene que decir que el Derecho Internacional como disciplina jurídica especializada también ha evolucionado, pues en sus inicios sirvió para ordenar desde las declaraciones de guerra entre países; luego, fue útil para sellar la paz entre

1. Los tratados fundacionales de los procesos de integración constituyen instrumentos jurídicos de carácter programático, por medio de los cuales se establecen los fines y objetivos del proceso, así como otros elementos fundamentales de carácter institucional, y otros. Normalmente estos instrumentos son incompletos, por lo que requieren de un desarrollo posterior que puede darse mediante otros instrumentos de la misma naturaleza, o de normas jurídicas de menor jerarquía. De esto deriva que para el estudio del Derecho de la integración, en términos generales, se haya tomado siempre en cuenta un conjunto de disposiciones jurídicas primarias u originarias, y otro con prescripciones secundarias o derivadas.

las naciones; más adelante, para regular los espacios de la cooperación; y, solo en los últimos años, para el propósito de crear organizaciones de integración, pero con una variante jurídica que se desprende de aquel, que en nuestro medio se ha dado en llamar Derecho de la Integración, y en Europa occidental, Derecho Comunitario Europeo. Esta sería precisamente una tendencia en nuestro medio.

Un poco de historia sobre la integración andina

El nacimiento de lo que ahora se denomina Comunidad Andina se ubica en las postrimerías de los años sesenta del siglo XX, en 1969, aunque no se debe olvidar que el pensamiento sobre la necesidad de integrarnos en esta parte del mundo data desde mucho antes, de la época en la que el libertador Simón Bolívar preconizó su proyecto de unión continental para repeler la conquista española y alcanzar la independencia.

La década de los sesenta del siglo anterior fue una época de ebullición e inquietudes en torno a la idea de la integración de nuestros pueblos, en aras de enfrentar la arremetida del capitalismo internacional y de posicionarnos mejor en el contexto económico mundial, para negociar con mayor poder frente a las potencias desarrolladas, entre otros cometidos que el avance de los tiempos y de las relaciones internacionales vienen planteando a los diferentes países del orbe.

Inicialmente, este proceso de integración se materializó por medio de la creación del Pacto Andino, el 26 de mayo de 1969, mediante la negociación y firma del Acuerdo de Integración Subregional Andino, Acuerdo de Cartagena, por los Gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, instrumento internacional que en su versión original contemplaba como fin primordial del proceso la formación de un mercado común, en consonancia con los objetivos definidos en el seno de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), hoy transformada en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Esto quiere decir que el Pacto Andino fue pensado desde el inicio como un mecanismo más para lograr una plena integración, especialmente económica, en el área latinoamericana, cuestión que significa también el ideal por concretar un nivel de interdependencia importante entre los Estados involucrados, cometido que rebasa las cues-

ciones atinentes solo al intercambio comercial, ya que también involucra otras definiciones de los campos político y social.

Pocos años después, Venezuela se incorporó como miembro pleno del Pacto Andino (1973). Mientras que Chile se retiró del Pacto en 1976, debido a incompatibilidades entre su sistema económico de la época de Pinochet, con el del proceso de integración andino, inclinado hacia el proteccionismo y el control, sobre todo en materia de inversiones, a remolque de la Decisión 24 –norma jurídica comunitaria de carácter secundario o derivado– que fue adoptada sobre la temática. Vale tomar nota de que desde septiembre de 2006, al amparo de cláusulas precisas del acuerdo fundacional, Chile ostenta la calidad de Estado Miembro Asociado de la Comunidad Andina, mientras que Venezuela, desde ese mismo año, lamentablemente dejó de ser miembro pleno del proceso, por discrepancias expresadas en ese entonces por el presidente Hugo Chávez, respecto a la posición de Colombia y Perú en el sentido de negociar y suscribir un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, situación que se concretaría años más tarde.

No cabe desconocer que el proceso de creación del que en otra época se denominó Pacto Andino recibió mucha influencia del proceso de integración que ya se desarrollaba vigorosamente en ese entonces en Europa occidental, mediante las comunidades del Carbón y del Acero, de la Energía Atómica, y de la Económica Europea; de allí que el Pacto Andino desde su creación haya contado con una estructura institucional muy avanzada, respecto a los objetivos preponderantemente económicos que perseguía en sus inicios. En esos tiempos, uno de los órganos ejecutivos poderosos era la Junta del Acuerdo de Cartagena, ahora transformada en la Secretaría General de la CAN. De hecho, hoy en día la Comunidad Andina mantiene una estructura institucional más grande y compleja que la que se verifica en los demás procesos de integración latinoamericanos.

Luego de varios años, la organización de integración andina ha evolucionado a remolque de un conjunto importante de declaraciones de política internacional, y de la suscripción de varios protocolos y nuevos compromisos por parte de los gobernantes de los Estados miembros, adoptados básicamente en el marco de cumbres y de reuniones de jefes de Estado, o constituidos en Consejo Presidencial Andino, máximo órgano de la Comunidad, responsable de definir la política de integración del grupo.

Justo es indicar que la integración andina ha estado marcada por varias visiones en torno al proceso. En este sentido, Germánico Salgado plantea-

ba las siguientes etapas experimentadas: una de formación (1971-1976); período de creciente cuestionamiento y pérdida de dinamismo (1976-1982); época de la crisis financiera y del estancamiento o regresión de la integración (1983-1988); período de reactivación o de integración y apertura externa desde 1989 (Salgado 2007, 22), época en que se lograron avances importantes en la armonización del arancel externo, el crecimiento del comercio entre los Estados miembros, y en la armonización de aspectos macroeconómicos.

Ya en la década de los noventa, se dio un robustecimiento de los órganos políticos del Acuerdo de Cartagena, de tal forma que el proceso fue tomando derroteros nuevos y más pragmáticos. En este sentido, gracias al Protocolo de Trujillo, de 1996, el Pacto Andino pasó a denominarse Comunidad Andina, organización de integración esta última que desde ese año cuenta con el Sistema Andino de Integración (SAI), como estructura institucional compuesta por órganos e instituciones de poder público. También esa temporada estuvo marcada por la proliferación, sobre todo, de acuerdos bilaterales principalmente de comercio entre países latinoamericanos, cuestión que ha complicado el cumplimiento de todas las obligaciones jurídicas asumidas por ellos en la Comunidad.

Hasta esa época, la Comunidad se enfocó mucho en la consecución de objetivos de carácter económico –más precisamente de índole macroeconómica–, mediante la adopción de políticas comunes y su derivación en varias disposiciones jurídicas comunitarias con proyección a los sistemas económicos estatales, por lo que solo a mediados de los años noventa amplió la proyección de su hoja de ruta, hacia metas de carácter social.

En efecto, la denominada Agenda Social Andina solo se hizo presente en los albores del presente siglo, luego de declaraciones políticas de los gobiernos (Acta de Quito en 1995, Acta de Guayaquil en 1998), y después de la suscripción de la Carta Social Andina, en 1999, que trata acerca de empleo, educación, salud y vivienda, luego de que fuera inocultable que los Estados miembros no estaban enteramente dispuestos a apostar con decisión por la profundización del proceso hacia un nivel más importante, sino más bien a ensayar su participación en nuevos procesos que venían gestándose en el entorno latinoamericano, como fue el caso de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que más adelante dio paso a la conformación de la UNASUR.

Esta nueva carta de navegación andina tiene varios ejes de gran amplitud e importancia, que tocan no solamente aspectos vinculados al rol del

Estado sino, además, problemáticas actuales sensibles que interesan a los Estados constitucionales modernos. Entre ellos se destacan especialmente cuatro: cuidado del ambiente; derechos de los trabajadores; participación del Consejo de los Pueblos Indígenas en la toma de decisiones sobre regulaciones andinas; y la Mesa de Pueblos Afrodescendientes para las grandes definiciones de políticas regionales, por parte de los gobiernos de turno.

En la Cumbre Presidencial llevada a cabo en Tarija, en 2007, los gobernantes de los Estados miembros expresaron la necesidad de desarrollar y de profundizar el proceso de integración de la CAN, considerando de forma más efectiva las visiones de cada país, para así alcanzar la unidad en la diversidad al servicio del buen vivir de los pueblos y en armonía con la naturaleza, de allí que también expusieron su voluntad de construir una integración completa o integral, más equilibrada entre las dimensiones social, cultural, económica, ambiental y comercial. A partir de estos hechos, se cuenta con los elementos suficientes para sostener que la orientación que actualmente rige vigorosamente en la CAN, por una parte, ratifica el camino integracionista, pero limitadamente, es decir, sin necesariamente profundizar en los logros ni en los objetivos en materia económica; y, por otra parte, apuesta por ampliar las ejecutorias del grupo en aspectos de desarrollo –educación, libre movilidad, ciudadanía andina, energía, entre otros–, como se desprendería de la constitución de la UNASUR.

De esta manera, los ámbitos de trabajo de mayor preocupación y que constituyen un desafío ahora en la Comunidad Andina son: participación ciudadana; relaciones externas con otros bloques regionales; integración comercial y económica; integración física y fronteras; desarrollo social; medio ambiente; turismo; seguridad; cultura; cooperación; integración energética; y desarrollo institucional.

Vemos entonces que, en el inicio, el Pacto Andino tuvo una orientación de corte proteccionista, el grupo buscaba el crecimiento hacia adentro mediante varios elementos. Uno de los más importantes consiste en el fortalecimiento y la integración industrial, y en el mejoramiento de la oferta exportable, así como también mediante la especialización y la planificación subregional a cargo de la Junta del Acuerdo de Cartagena. Más adelante, la perspectiva cambia y se torna aperturista, competitiva con las economías globalizadas e interdependientes del resto del mundo, y con clara orientación social. Ahora, la Comunidad Andina se encuentra en un proceso de reingeniería y revisión de su estructura institucional, de tal forma que sea

acorde con la dimensión del proceso, los objetivos que persigue, y las grandes líneas de la política exterior de los Estados miembros, la cual, a remolque de cambios constitucionales operados especialmente en los tres últimos lustros, parece decantarse por la recuperación del rol del Estado por medio del rescate de la soberanía nacional, por la diversificación pragmática de las relaciones internacionales a fin de privilegiar intereses estatales unilaterales (Montaña 2009, 71-125) y también por tratar de combinar dinámicas diversas y simultáneas en materia de integración. Por ejemplo, mediante la creación y el fortalecimiento de la llamada Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) desde 2004.

Los avances de la Comunidad Andina a lo largo de sus años de vida vienen siendo posibles también en buena parte gracias a la emanación de normas jurídicas del proceso, disposiciones originarias que, como ya lo expliqué, están contenidas en los tratados fundacionales y en otros instrumentos posteriores de la misma naturaleza. Estos son los protocolos modificatorios y los nuevos acuerdos aprobados por los Estados miembros, y por las normas secundarias o derivadas, llamadas Decisiones y Resoluciones, dictadas por órganos que forman parte de la estructura institucional creada, según explicaré en el acápite que sigue.

Son evidentes estos avances en los campos económico e institucional, aunque no han llegado a ser óptimos, básicamente porque los Estados miembros en variadas ocasiones no han cumplido los compromisos adquiridos. Durante la mitad del lapso de existencia del proceso, los esfuerzos de sus instituciones y de los gobiernos se han centrado en la formación y el fortalecimiento del mercado grupal y subregional, de allí que las metas cumplidas en alguna medida han sido de naturaleza económica, y posteriormente de corte social o de otros órdenes.

Ante este panorama, no creo que sea dable sostener que la CAN ha involucionado, pero tampoco que ha evolucionado intensamente, menos aún en los años recientes. Un obstáculo en esa idea de avance y, por lo tanto, de profundización del proceso, ha sido sin duda la falta de decisión política de los gobiernos involucrados para dar pleno cumplimiento a las obligaciones pactadas, especialmente aquellas inherentes a la consolidación del mercado ampliado, comunitario o interno entre los Estados miembros.

Esta situación obedece al deseo permanente de los gobiernos de hacer prevalecer más intensivamente, y de manera unilateral, sus intereses en política exterior, de manera funcional a la coyuntura y a situaciones de nece-

sidad, en diversos órdenes, pero sobre todo con relación a sus sistemas económicos internos, al mercado local, o a la posibilidad de abrirse espacio y de consolidarse en el comercio mundial. Puede apreciarse en este sentido que Bolivia dio un paso adelante para incorporarse como Estado Miembro pleno del MERCOSUR, pero sin dejar de pertenecer a la CAN; Colombia y Perú entraron en una dinámica agresiva de negociación de acuerdos de comercio, como ejemplos se pueden citar el tratado de libre comercio suscrito con los EUA y su activa participación en la denominada Alianza del Pacífico conjuntamente con Chile y México. Ecuador, por su parte, suscribió en noviembre de 2016 un acuerdo comercial amplio con la UE, cuya vigencia inició el 1 de enero de 2017.

A la fecha, la integración andina prácticamente ha cumplido ya cuatro décadas y media, sin que hasta el momento se haya podido establecer el mercado común entre las economías implicadas, objetivo primigenio de este grupo de integración, según los fines establecidos para la integración de toda América Latina desde los acuerdos de la ALALC. Lo que hoy es la Comunidad Andina se parece muy poco a lo que fue el Pacto Andino, especialmente en lo tocante a sus cometidos iniciales, modelo de integración e institucionalidad; pero tampoco representa un modelo de integración supranacional consolidado ni de avanzada, todo porque los Estados miembros han frenado últimamente cualquier marcha dirigida a profundizar el proceso. Podría decirse, además, que la misma sensación de parálisis o, al menos, de letargo se percibe en los demás procesos de integración de la región.

Órganos e instituciones de la Comunidad Andina: El Sistema Andino de Integración (SAI)

Se denomina Sistema Andino de Integración al conjunto de órganos e instituciones que conforman la estructura público-administrativa de la Comunidad Andina. Algunos de ellos tienen la competencia o el poder para definir los aspectos políticos y jurídicos más destacados de la marcha del proceso en el marco de los objetivos establecidos, mientras que sobre otros pesa la responsabilidad de ejecutar los mandatos de menor trascendencia de la integración.

Este Sistema está reconocido y regido por el propio acuerdo fundacional del proceso, evento que dota a cada uno de los órganos e instituciones de una naturaleza muy especial, primeramente de corte internacional indiscutible y, en algunos casos, también de esencia comunitaria. Esto sucede sin perjuicio de que en algunos casos, como lo que atañe al Tribunal de Justicia, haya que acudir al instrumento jurídico de base firmado por los Estados miembros, es decir, a su respectivo tratado de creación, para conocer pormenores de su justificación y roles.

Los órganos e instituciones que conforman el SAI son: Consejo Presidencial Andino; Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; Comisión; Secretaría General; Tribunal de Justicia; Parlamento Andino; Consejo Consultivo Empresarial; Consejo Consultivo Laboral; Corporación Andina de Fomento; Fondo Latinoamericano de Reservas; Convenio Simón Rodríguez, los convenios sociales que se adscriban al Sistema y los demás que se creen en el marco del mismo; Universidad Andina Simón Bolívar; Consejos Consultivos que establezca la Comisión; y los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina (AC art. 6). Un conjunto de órganos e instituciones de esta naturaleza no se encuentra ni de lejos en ninguno de los demás procesos de integración latinoamericanos.

Como dispone el art. 7 del Acuerdo de Cartagena, el Sistema Andino de Integración tiene como fin permitir la coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman, para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa, y consolidar y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración. Sin perjuicio de lo cual, cabe reconocer que el mayor peso en la dinámica subregional lo imprime el Consejo Presidencial Andino, antes que el Sistema propiamente dicho.

Es importante destacar, en este punto, que del conjunto de órganos comunitarios, únicamente el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión y la Secretaría General, poseen poder o capacidad para adoptar normas jurídicas de alcance general y obligatorio, tanto para la Comunidad como para el SAI, los Estados miembros, y los ciudadanos y empresas que se desenvuelven en el espacio comunitario o subregional. Los dos primeros órganos pueden adoptar Decisiones –se han adoptado un poco más de 800 Decisiones– y el último, Resoluciones –se han adoptado cerca de 2000 hasta la actualidad–. Estos dos tipos de normas jurídicas for-

man el derecho secundario o derivado de la Comunidad, útil para desarrollar los tratados fundacionales, así como para permitir su mejor aplicación.

Al hacer una somera revisión del papel que juegan los órganos políticos de la integración andina, se encuentra que el Consejo Presidencial Andino es el principal, tiene la potestad de dictar Directrices –no son normas jurídicas, sino más bien determinaciones obligatorias de carácter político intergubernamental– por medio de las cuales se definen aspectos trascendentes de la integración y que obligan a los demás componentes del SAI. Es un órgano político por excelencia, funciona con una dinámica intergubernamental. También está el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, órgano esencialmente intergubernamental, integrado por los cancilleres de los Estados miembros; tiene a cargo, en suma, las grandes definiciones de carácter exterior de la Comunidad, en términos políticos, de representación y coordinación. En especial, vela por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del Acuerdo de Cartagena, así como del Tratado de Montevideo de 1980 (AC art. 16). Importa destacar que este Consejo tiene la capacidad de adoptar Decisiones, un tipo normativo de Derecho supranacional derivado.

La Comisión de la CAN también está posibilitada para adoptar Decisiones; tiene un presidente; está constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los gobiernos de los Estados miembros, por lo que es fácil deducir que funciona o se desenvuelve, sobre todo, con una dinámica intergubernamental. Se ocupa preponderantemente de aspectos inherentes a la política interna del grupo en materia de comercio e inversiones; así como también de aprobar los presupuestos anuales y evaluar la ejecución presupuestal de la Secretaría General y del Tribunal de Justicia, además de definir la contribución económica de cada Estado miembro para el sostenimiento financiero de la organización.

En otro plano, como órgano ejecutivo del SAI oficia la Secretaría General, que también otorga apoyo técnico, cuando corresponde, al resto de integrantes del Sistema. Como tareas principales de la Secretaría consta la de cuidar –en sede puramente administrativa– la aplicación del Acuerdo de Cartagena y el cumplimiento de las normas que integran el ordenamiento jurídico comunitario (tratados, Decisiones y Resoluciones). Está cargo de un Secretario General. Entre otras responsabilidades, este importante órgano ejecutivo emite Resoluciones y edita la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, instrumento formal que, entre otras cosas, sirve para dar a co-

nocer la entrada en vigor de las normas comunitarias. En este órgano, debido a sus atribuciones y funcionamiento, se percibe más fuertemente la calidad supranacional, antes que intergubernamental.

Parte de la vocación de “completitud” de la Comunidad Andina –tal cual sucede en forma más evidente con el Estado contemporáneo–, por los poderes que detenta, se corrobora mediante la existencia de un órgano jurisdiccional permanente, como es el Tribunal de Justicia, creado en 1979, institución de naturaleza comunitaria o supranacional. La importancia del Tribunal radica en su desempeño, cuestión esta última que se patentiza, con las competencias que tiene a su haber, como la interpretación general y uniforme del ordenamiento jurídico andino, la posibilidad de velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Comunidad, la aplicación de sanciones por los incumplimientos, y el control de la legalidad de las normas secundarias, de tal forma que no contravengan a los tratados fundacionales. En concreto, las competencias del Tribunal son las siguientes: interpretación prejudicial; acción de nulidad; acción de incumplimiento; recurso por omisión o inactividad; función arbitral; jurisdicción laboral.

El Tribunal adopta sentencias de obligatorio cumplimiento, que no necesitan *exequatur* para ser ejecutadas en los Estados miembros. Su funcionamiento está regulado, sobre todo, por el tratado de creación, pero también son importantes el Estatuto y el Reglamento Interno de este importante órgano judicial. Ningún otro proceso de integración en América Latina cuenta con un órgano permanente de administración de justicia. Los fallos que hasta ahora ha adoptado el Tribunal han versado sobre distintos tópicos de la integración, pero fundamentalmente sobre las siguientes materias de cuño económico: propiedad intelectual, propiedad industrial, derechos de autor, aduanas, comercio, armonización de impuestos indirectos como el impuesto sobre el valor agregado y a los consumos especiales, doble tributación (Montaña 2004, 332), suntuarios o específicos, competencia.

Acerca de la solución de controversias, a diferencia de los mecanismos típicos y básicos que contemplaba la Alalc (consultas diplomáticas y negociaciones directas), en la Comunidad Andina, el Acuerdo de Cartagena dispone lo siguiente: “La solución de controversias que surjan con motivo de la aplicación del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina se sujetará a las normas del Tratado que crea el Tribunal de Justicia” (Comunidad Andina 1969, art. 47). En cambio en el MERCOSUR funciona un esquema de resolución de conflictos integrado por la Corte Permanente de Revisión de laudos arbitrales, y el Tribunal Administrativo Laboral.

Otro órgano de la integración subregional es el Parlamento Andino. De conformidad con el Acuerdo de Cartagena, se trata de un órgano deliberante y comunitario, que representa a los pueblos de la Comunidad Andina, y en la actualidad está conformado por representantes elegidos por sufragio universal y directo en los Estados miembros. Si bien el Parlamento ejecuta algunas responsabilidades en el proceso, como examinar su marcha o promover las relaciones de cooperación y coordinación con los parlamentos de los Estados miembros, carece de la competencia para adoptar normas jurídicas –es más, sus actos (recomendaciones, sugerencias, declaraciones, entre otros similares) no generan obligatoriedad ni vinculación–,² solamente participa residualmente en la generación de normativa, mediante sugerencias dirigidas a los órganos dotados de la competencia para emanar disposiciones jurídicas que, como indiqué, son: la Comisión, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, y la Secretaría General. Es decir, el ordenamiento jurídico andino derivado –Decisiones y Resoluciones– no es producido por órganos dotados de estructura al menos parcialmente parlamentaria, sino por órganos que son preponderantemente de carácter intergubernamental, cuestión que causa tensiones en el campo de la legitimidad democrática que debe cumplir cualquier ordenamiento jurídico capaz de afectar a los ciudadanos (Montaño 2013).

Mediante la Decisión 792, del 19 de septiembre de 2013, del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, sobre *Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración*, impulsada especialmente por la Cancillería ecuatoriana, se dispone en el art. 2, entre otras cosas, encargar al Grupo de Alto Nivel –creado con la misma Decisión–, lo que sigue: “Iniciar el proceso de preparación de un Protocolo que facilite la salida del Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración, el mismo que una vez suscrito sería sometido a la aprobación de los Poderes Legislativos de los países miembros”. Esta determinación es producto principalmente de tres hechos relevantes: la inoperancia conocida del Parlamento Andino, el uso netamente político de la institución, y el alto costo que significa su desempeño para los Estados miembros.

2. Auto dentro del Proceso 01-AN-2016, Acción de Nulidad interpuesta por la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, contra las resoluciones números 2 del 24 de noviembre de 2015 y 03 del 15 de diciembre de 2015, adoptadas por el Parlamento Andino.

El derecho de la integración en la Comunidad Andina

Como sucede con todo proceso de integración, la Comunidad Andina cuenta con un ordenamiento jurídico específico y propio; este conjunto de normas sirve para que la organización supranacional, la estructura institucional que le es connatural, y los Estados miembros ejecuten las acciones requeridas o se abstengan de ciertas actuaciones, a fin de cumplir los objetivos del proceso integrador, por medio de prescripciones jurídicas generales y particulares. Este ordenamiento también obliga a empresas o personas naturales, cuyo desenvolvimiento se lleva a cabo en el marco geográfico subregional. Es claro que el régimen jurídico de la CAN es más evolucionado que los ordenamientos jurídicos de los otros procesos de integración de América Latina.

Tanto los ambiciosos fines como los objetivos de corte económico y social del proceso, los encontramos especificados en el tratado fundacional de la Comunidad, es decir, en el Acuerdo de Integración Subregional Andino, más conocido como Acuerdo de Cartagena, de la siguiente forma:

Art. 1.- El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano. Asimismo, son objetivos de este Acuerdo propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes en los Países miembros.

Estos objetivos tienen la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión. (Comunidad Andina 1969, art. 1)

Este instrumento internacional es la norma jurídica base y programática de la integración subregional andina, sin embargo, llama la atención que la misma no contemple cláusula alguna que sirva para determinar la manera como está conformado el ordenamiento jurídico de esta organización supranacional, ni sobre las relaciones entre los diversos tipos normativos que lo conforman.

Ha sido más bien otro instrumento fundacional posterior, como lo es el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia (TCTJ) de la CAN, el que pro-

vee elementos relacionados con el sistema de fuentes propio del Derecho andino. El art. 1 de este Tratado señala que el ordenamiento jurídico de la Comunidad comprende: el Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales; el propio Tratado del Tribunal y sus Protocolos Modificatorios; las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina; las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los países miembros entre sí y en el marco de proceso de la integración subregional andina. Sin duda se trata de sistema jurídico de la integración más completo y complejo en América Latina.

Al respecto, caben algunos comentarios y precisiones. En primer lugar, el señalamiento de los tipos de normas andinas deja ver que unas son creadas por acuerdos entre los Estados miembros (los tratados y los convenios), mientras que otras son adoptadas o producidas por medio de la actuación de órganos del Sistema Andino de Integración, dotados con tales competencias y atribuciones, por ejemplo, para adoptar Decisiones y Resoluciones. En segundo lugar, puedo sugerir que la organización de los tipos de normas referidas implica un orden jerárquico entre ellas, así los tratados conforman el Derecho comunitario fundacional, originario o primario; mientras que las demás –las Decisiones y las Resoluciones– hacen el Derecho comunitario derivado o secundario. Como tercera cuestión, no se ha tomado en cuenta dentro del conjunto de normas andinas al Tratado de Creación del Parlamento Andino, instrumento que, debido a su proceso de producción –por los Estados miembros– y por la naturaleza que le corresponde, tiene los elementos necesarios para ser considerado como otro instrumento fundacional. En cuarto término, advierto que todo el derecho derivado se encuentra sometido al derecho originario, de tal forma que se garantiza efectivamente una estratificación o jerarquización entre los diferentes tipos normativos existentes. La quinta cuestión radica en que esta disposición de las fuentes no toma en cuenta que la Comunidad puede negociar y, en consecuencia, suscribir tratados u otros instrumentos internacionales con el resto de sujetos de Derecho internacional –por ejemplo, en el caso de la firma de un acuerdo de asociación–, situación que daría lugar a la creación de normas jurídicas nuevas, que necesariamente han de enmarcarse en el ordenamiento supranacional, bajo la égida de los tratados fundacionales.

Sobre este último caso se tiene que considerar que los tratados primigenios son una especie de norma constitucional del proceso. Debe primar so-

bre las demás normas jurídicas, tal como sucede en los Estados nacionales respecto a la relación de la Constitución con los tratados internacionales en general, visto que aquellos que se ocupan de los derechos humanos tienen una consideración especial. Por ejemplo, en Bolivia, según el art. 410 de la Constitución, se considera a los tratados y convenios de derechos humanos como parte del bloque de constitucionalidad.

Sobre la vigencia del ordenamiento jurídico andino derivado, las Decisiones obligan a los Estados miembros desde la fecha en que son aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o, en su caso, por la Comisión de la CAN (Tribunal Andino 1996, art. 2). Empero, en esta situación, dichas regulaciones rigen solo con un carácter de obligación o compromiso político internacional, mas no jurídico, ya que, como enseguida se verá, la vigencia jurídica y la aplicabilidad de las normas se concretan de una manera un tanto distinta.

Específicamente sobre esto último, de conformidad con el art. 3 del TCTJ, la obligación de carácter jurídico surge una vez que las aludidas Decisiones, y también las Resoluciones, son directamente aplicables en los Estados miembros, evento que, según el tratado instituyente de la corte comunitaria, ocurre solo desde que son publicadas en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, salvo que las mismas fijen una fecha posterior. Puede suceder también que se necesite la “transposición” de la normativa andina: “cuando su texto así lo disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada país miembro”. Esto quiere decir que tanto las Decisiones como las Resoluciones entran en vigor a partir de lo que determine su propio texto o, en su defecto, desde que se da la publicación en la Gaceta Oficial. Esta realidad sobre la vigencia de las normas de la integración andina es exclusiva de este proceso, por lo que no se puede verificar en ningún otro a escala latinoamericana.

Importa también referir aquí que el art. 4 del TCTJ encarna principios centrales del Derecho Internacional Público, rescatados para el desarrollo y consolidación del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina como disciplina jurídica nueva y más específica. La última disposición en cuestión reclama una especie de “cooperación leal” entre los Estados involucrados en la integración, según la cual están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico andino (obligación positiva de hacer) y que, asimis-

mo, se comprometen a no adoptar ni emplear medida alguna que resulte contraria a dichas normas, o que de algún modo obstaculice su aplicación (obligación negativa de no hacer). La cláusula jurídica que comento encarna dos principios centrales del Derecho Internacional contenidos en la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969, por una parte, está el principio de buena fe y, por la otra, el principio *pacta sunt servanda*.

Las disposiciones comentadas recientemente son imprescindibles para construir una sólida defensa de la especial naturaleza que posee el derecho comunitario andino, así como para consolidar sus postulados más caros, frente a cualquier otro ordenamiento jurídico. Precisamente, gran parte de la doctrina especializada –europea, andina y latinoamericana–, y jurisprudencia del tribunal comunitario andino, reconocen en el derecho de la comunidad una serie de elementos propios y de otros heredados del derecho internacional público. Me refiero enseguida especialmente a los primeros, que en forma de principios consolidan una especie sui generis dentro del vasto mundo jurídico.

Se trata de la primacía, la aplicabilidad directa e inmediata, y el efecto directo. El primero de estos principios reclama la preeminencia –mas no la supremacía, que es un valor exclusivo de la Constitución estatal– del ordenamiento comunitario sobre el Derecho nacional de los Estados miembros, cuando la organización supranacional, en uso de sus competencias, regula alguna materia y, frente a los pactos internacionales entre los Estados miembros, y entre estos y otros Estados ajenos al grupo. El segundo principio implica que las normas jurídicas de la integración no requieren de ningún órgano estatal que las autorice o las convalide, claro está, salvo que la propia norma comunitaria disponga lo contrario, tal como señalé más arriba. Y el tercero permite que los ciudadanos y las empresas que se desenvuelven en el territorio subregional puedan exigir, a las administraciones y a los jueces nacionales, la aplicación de las disposiciones comunitarias, cuando estas les beneficien de alguna manera.

Por medio del derecho andino se han regulado de diversa manera sectores jurídicos y aspectos muy importantes para el proceso de integración según los objetivos definidos por los Estados miembros, que apuntan hacia el logro de un mayor grado de profundización. Así, las normas comunitarias adoptadas son útiles para desarrollar el derecho fundacional y, a la vez, para aterrizar en la práctica las políticas comunes y concertadas entre Estados. De esta manera, muchas Decisiones han establecido regímenes comunes,

por ejemplo, en materia de propiedad intelectual; y regímenes de armonización de variados sectores de los sistemas jurídicos nacionales, por ejemplo: la armonización de los aspectos sustanciales y procedimentales de los impuestos sobre el valor agregado (IVA), y sobre los consumos especiales, específicos o suntuarios (ICE) que rigen en el nivel estatal. Solamente en la experiencia del MERCOSUR podría hablarse en algún grado sobre la primacía de las normas del proceso de integración, no así de la aplicabilidad directa e inmediata, ni del efecto directo, en especial porque las constituciones de Brasil y Uruguay no permiten tal situación.

Situación actual y perspectivas de la Comunidad Andina y de su ordenamiento jurídico

Uno de los más destacados estudiosos ecuatorianos de la integración andina fue sin duda alguna Germánico Salgado, quien con su pensamiento y análisis técnico postuló que este proceso de integración debe ser visto como un eslabón hacia la integración sudamericana (Salgado 2007, 22; Marín 2000). Se debe retomar esta idea visionaria, lógica y pragmática, porque con el fortalecimiento de los esquemas subregionales como la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur será posible arribar con bases políticas, institucionales, económicas, jurídicas y sociales sólidas, a un proceso integrador más amplio, de extensión subcontinental.

Una de las inspiraciones más importantes para concretar la integración sudamericana consta en el Tratado de Creación de la UNASUR, del 23 de mayo de 2008, instrumento que origina una nueva organización para la integración en esta parte del mundo. En el preámbulo del instrumento internacional últimamente citado, entre otras cuestiones, los doce países firmantes expresan lo siguiente: “Entienden que la integración suramericana debe ser alcanzada con un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos”.³ Esta postura inicial del grupo ratifica la visión de la Comunidad Andina como un proceso de tránsito hacia una América del Sur inte-

3. Firmaron este tratado los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

grada plenamente. Empero las más importantes ejecutorias de la UNASUR más bien demuestran que existe una marcada inclinación de los Estados miembros a utilizar la organización internacional en un sentido de concertación política, antes que para arribar a una integración profunda e integral (Tokatlían 2014). Es decir, en este sentido tanto el derecho de la integración andina como los ordenamientos jurídicos de la UNASUR y del MERCOSUR no han experimentado mayor desarrollo ni consolidación; en la práctica, los ordenamientos jurídicos de estos dos últimos procesos citados carecen de atributos centrales del derecho comunitario al modo europeo y andino, como la aplicabilidad directa e inmediata y el efecto directo.

En adición a todo esto, varios episodios de la política internacional de los Estados miembros de la CAN vienen demostrando una serie de fracturas con relación a la idea de fortalecer decididamente la integración subregional andina, lo que también se extiende a los demás procesos en marcha en el cono sur. Uno de ellos es la clara renuencia de varios Estados para acudir a los mecanismos institucionales de resolución de los conflictos por incumplimientos de sus obligaciones, esto aunado a la falta de aplicación efectiva de las sentencias en el caso del Tribunal de Justicia de la CAN. Otro elemento a señalar consiste en la posición defensiva de los propios intereses, que hacen sobre todo Colombia y Perú, especialmente en materia de apertura comercial, lo que provocó la salida de Venezuela en el año 2006, situación que también se verifica de alguna manera en los casos de Bolivia y Ecuador; mientras tanto, estos dos últimos países pugnan por la recuperación de la soberanía estatal, a remolque de la adopción de nuevas constituciones en 2009 y 2008, respectivamente, realidad que en algunos casos los ha llevado también a adoptar una posición de fuerte defensa de sus intereses y proyectos políticos de los gobiernos de turno.

A esto que acabo de referir hay que agregar que los gobiernos de los Estados miembros de la CAN no han sido capaces de concretar una agenda común para la negociación de un acuerdo de asociación con la UE; como se sabe, Colombia y Perú ya negociaron y suscribieron de manera independiente sus propios acuerdos comerciales con la Unión, y ahora mismo lo hace también Ecuador, con lo cual habría que analizar la potencial afectación de estos pactos al ordenamiento jurídico andino y, en especial, respecto a las obligaciones de los Estados miembros en esta organización. Es importante recordar que en 2012 Bolivia firmó el protocolo de adhesión al bloque del MERCOSUR, situación que obviamente complica su continui-

dad en la Comunidad Andina, porque es previsible que para este año 2016 ese país se convierta en un miembro pleno más de esa organización de integración. Cabe destacar en esta parte que Venezuela se integró el 29 de junio de 2012 como miembro pleno del MERCOSUR.

Paradójico es constatar que en los últimos años la idea de la integración en Sudamérica está más presente que nunca antes, no solo en el discurso político de los gobiernos sino en los planes nacionales de política exterior y, sobre todo, en varias Constituciones, con lo cual se da mayor soporte y límites a la actuación estatal (Montaña 2013, 168). Todo ello ha dado lugar, por un lado, a la reafirmación del proyecto integrador entre países de América Latina y, por otro, a la creación de nuevas organizaciones de integración o, en su defecto, de espacios para concretarla en diversas dimensiones y profundidades. Pero llama la atención que estos elementos, en principio positivos para la integración, no han generado mayor desarrollo, y menos aún debate sobre la disciplina jurídica afín a estos procesos (Pérez Calvo 2012, 57-8).⁴

Esto último que señalo ocurre por ejemplo en los siguientes casos: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Tratado de Comercio de los Pueblos); la UNASUR, y la Comunidad de Estados Caribeños y Latinoamericanos (CELAC), creada en 2010. Relacionado con esto también destaca la reciente creación de la Alianza del Pacífico (2012) entre Chile, Colombia, México y Perú, esquema que busca acelerar la integración económica entre los países latinoamericanos que se decantan en clave liberal por una mayor apertura de sus economías, acercarse al eje Asia-Pacífico, y responder frente a políticas de corte proteccionista adoptadas en algunos bloques de la región, como es el caso de la ALBA. Lo curioso es que al parecer, según la experiencia práctica, en la bitácora de las relaciones exteriores de los Estados sudamericanos no está presente necesariamente y en forma general el modelo de la integración supranacional-comunitaria, sino solo la configuración de procesos de menor alcance, lo que ciertamente no beneficia a la consolidación de la CAN, y como consecuencia menos todavía al derecho de la integración.

“Me ha sorprendido la escasa atención técnica que prestan al fenómeno de la integración latinoamericana las Constituciones del Ecuador y de Bolivia. No la olvidan pero dedican a ella varios preceptos que solo prevén objetivos más o menos vagos para esta integración Y [sic] no prevén habilidades al Estado para llevar a cabo la integración que supone cesión de competencias a las nuevas organizaciones internacionales que puedan ir surgiendo o que ya hayan surgido” (Montaña 2016, 417).

Lo reseñado en líneas precedentes provee pistas para entender que la situación actual de la Comunidad Andina es compleja, y que está marcada fuertemente por los avatares de la política internacional de los Estados miembros. Este proceso integracionista previsiblemente se debatiría entre tres escenarios: el primero, consistente en mantener lo alcanzado, que básicamente se resume en la existencia de una estructura institucional importante que funciona con elementos intergubernamentales y supranacionales, la presencia de un ordenamiento jurídico único en América Latina, avanzado y propio de carácter supranacional, el singular nivel de crecimiento del comercio intrarregional entre los Estados miembros, pero bajo un esquema de liberalización y armonización importante del arancel externo, y el fortalecimiento de algunos de los órganos e instituciones del SAI. El segundo, menos posible por las circunstancias ya señaladas, consiste en la profundización del proceso hacia el mercado común y etapas más complejas. Y el tercero radica en confluir hacia un proceso más ambicioso e integral en la UNASUR, que por ahora no lo veo viable.

En suma, lo que suceda próximamente con la Comunidad Andina –y con los demás procesos de integración en América Latina– dependerá de múltiples elementos de variada índole (política, económica, social). Antes de dar un nuevo paso en la senda de la integración, estos elementos deben ser evaluados con detenimiento, en conjunto y seriamente, por los gobiernos de los Estados miembros, ya que el afán integracionista entre nuestros pueblos permanece vigorosamente, por lo que debe llevarnos a alcanzar mayores logros, antes que a desandar el difícil camino ya recorrido. En esta ardua tarea no será dable dejar de considerar la injerencia contemporánea de China en nuestras economías, la posición de los EUA, el rol del Brasil y de algunas economías emergentes, las nuevas relaciones Sur-Sur y Norte-Sur, y aspectos contemporáneos de la geopolítica mundial. También será importante considerar que la tendencia de gobierno denominada socialismo del siglo XXI, que caló hace unos años en Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, está en franca decadencia debido a su manejo clientelar, al despilfarro y a la corrupción escandalosa, así como sus postulados, entre ellos por ejemplo la “integración profunda” entre pueblos latinoamericanos, pero con recuperación de la soberanía, un verdadero contrasentido que ha abonado para que tal orientación política fracase estruendosamente en estas geografías.

Conclusiones

La Comunidad Andina es, sin lugar a duda, el proceso de integración subregional más avanzado y completo en el continente americano, no solamente por su estructura institucional y ordenamiento jurídico avanzado, sino porque sus emprendimientos y concreciones copan variados ámbitos que superan lo económico comercial. En este sentido, esta organización de integración ha traído múltiples beneficios a sus integrantes, los cuales en contados casos han sido bien comprendidos y asimilados. Tal vez por estas razones es que los gobiernos de turno no han privilegiado decididamente el fortalecimiento de la integración andina, por lo que cabe pensar que no la han comprendido en toda su dimensión y bondades; de allí que sean precisamente los gobernantes y buena parte del empresariado quienes resultan ser los responsables principales de la precaria situación que se experimenta en este ámbito.

Frente a esta realidad inobjetable, se espera que los Estados miembros de la CAN retomen urgentemente las acciones necesarias para fortalecer el proceso, de tal forma que se logre su profundización y se alcance el enfoque necesario hacia un esquema más eficiente de integración supranacional en América del Sur, todo esto para optimizar el rol de nuestros países de cara a los retos que plantea el siglo XXI con la presencia de bloques regionales poderosos. Al efecto, se debe optimizar y sincronizar las políticas exteriores de los Estados involucrados en materia de integración, y respetar los compromisos adquiridos, con lo cual se podrá experimentar un mayor desarrollo del derecho de la integración.

Si los gobernantes de turno no reaccionan con decisión y no asumen cabalmente su responsabilidad, tanto en el diseño como en la ejecución de las políticas exteriores que les atañen, condenarán a nuestros pueblos a vivir en una situación de permanente zozobra y aislamiento internacional, con pérdida de presencia en el mercado mundial y graves afectaciones a las cuentas nacionales, lo que redundará negativamente en los roles que los Estados constitucionales contemporáneos están obligados a cumplir de cara a los ciudadanos.

Lista de referencias

- Achá Lemaitre, Daniel. 2013. *El principio de subsidiariedad clave jurídica de la integración*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / Corporación Editora Nacional (CEN).
- Basaldúa, Ricardo Xavier. 2011. *MERCOSUR y derecho de la integración*, 2.^a ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Betanzos Eber, y Helena Cristina Posener, coord. 2014. *Derecho supranacional y comparado*. CDMX: Porrúa.
- Comunidad Andina. 1969. *Acuerdo de Integración Subregional Andino Acuerdo De Cartagena*, 26 de mayo. <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/es/asiaca/trt_asiaca.pdf>.
- Kaune Arteaga, Walter. 2012. *Temas sobre integración y derecho comunitario*. Sucre: UASB-E / Comunidad Andina.
- Leví Coral, Michel, ed. 2014. *La Unión Europea y América Latina. Relaciones entre bloques regionales e integración regional*. Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales de la UASB-E / CEN.
- Marín Ibáñez, Rolando. 2000. *La "Unión Sudamericana": Alternativa de integración regional en el contexto de la globalización*. Quito: UASB-E / CEN.
- Montaño Galarza, César. 2016. "Las relaciones internacionales y los tratados en la Constitución de Bolivia de 2009: Una respuesta innovadora". En *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009*, editado por Roberto Viciano Pastor y Claudia Storini, 417-49. Valencia: Tirant lo Blanch.
- , 2013. *Problemas constitucionales de la integración*. CDMX: UASB-E / Porrúa / Universidad Anáhuac / Red Internacional de Juristas para la Integración Americana.
- , 2009. "Ecuador y la integración: Una revisión a la posición oficial". *Foro: Revista de derecho* 11 (I semestre): 71-125.
- , 2004. *Manual de derecho tributario internacional*. Quito: UASB-E / CEN.
- , 2003. "Comentarios y reflexiones sobre el derecho comunitario". *Foro: Revista de derecho*, n.º 1 (enero): 203-38.
- Nuques Martínez, Isabel, y Santiago Velázquez Velázquez. 2009. *Preeminencia del Derecho Comunitario Andino frente a las legislaciones nacionales en materia de propiedad intelectual aspectos constitucionales del tema: Análisis comparativo con la Unión Europea*. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil / Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pampillo Baliño, Juan Pablo. 2012. *La integración americana como expresión de un nuevo derecho global: Reflexiones y propuestas filosóficas, históricas y jurídicas para un nuevo derecho común americano*. CDMX: Porrúa.
- , 2015. "La alianza del Pacífico dentro del contexto de la integración jurídica latinoamericana". *Diritto e Processo*, n.º 33 (24 de julio de 2003): 91-123.
- Pérez Calvo, Alberto. 2012. "Características del nuevo constitucionalismo latinoamericano". En *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalis-*

- mo latinoamericano*, dirigido por Claudia Storini y José Francisco Alenza, 27-60. Pamplona: Universidad Pública de Navarra / Arazandi.
- Pico Mantilla, Galo. 1992. *Derecho andino*, 2.^a ed. Quito: Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.
- Salgado, Germánico. 2007. *El Grupo Andino: Eslabón hacia la integración de Sudamérica*, 2.^a ed. Quito: UASB-E / CEN.
- Tamames, Ramón. 1999. *Estructura económica internacional*. Madrid: Alianza.
- Tokatlian, Juan Gabriel. 2014. “¿Unasur pierde el norte?”. *El País* (Madrid). 7 de mayo. <http://elpais.com/elpais/2014/04/23/opinion/1398278994_215974.html>.
- Tribunal Andino. 1996. Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TCTJ). <<http://www.tribunalandino.org.ec/sitetjca1/TCREACION.pdf>>.
- Viciano Pastor, Roberto. 2011. “Problemas de legitimidad constitucional de las integraciones supranacionales”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadri-que Furió Ceriol*, n.º 67/68: 91-9.
- Vigil Toledo, Ricardo. 2011. *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*. Madrid: Civitas.

Asimetrías y viabilidad política de la integración sudamericana

Reflexión pertinente para países como Ecuador

Francisco Pareja Cucalón

El objetivo de este trabajo es compartir algunas reflexiones sobre uno de los asuntos de más difícil tratamiento en la teoría y en la política de la integración internacional y que, sin embargo, reviste la mayor trascendencia para justipreciar sus perspectivas. La cuestión de las asimetrías entre países miembros de un esquema de integración y sus efectos sobre la viabilidad política del proceso. Es también de interés pasar revista a algunos de los instrumentos y medidas que, para compensarlas o contrarrestarlas, se han propuesto o implementado en los dos esquemas subregionales de integración sudamericanos, la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Sin mayor pretensión analítica, se incluían también algunas someras alusiones al tratamiento del tema en la UE, referente habitual de los esquemas de integración de nuestro continente.

Debe aclararse que el presente texto representa apenas el ordenamiento de un conjunto de elementos para el marco conceptual de una investigación que esperamos iniciar en el inmediato futuro y cuya principal motivación será identificar fórmulas que contribuyan a reforzar la vocación integracionista de un país con una economía pequeña y de menor desarrollo relativo, como la ecuatoriana.

Entendemos el concepto de asimetría, en este contexto, como una desproporción, diferencia o desigualdad en términos de tamaño económico, estructura productiva, nivel de desarrollo y políticas públicas. Una consecuencia fundamental de tales asimetrías es una distribución de los costos y beneficios de la integración percibida como inequitativa. Esta percepción resta credibilidad a la integración y, de no tratarse adecuadamente, pone en entredicho su viabilidad política.

En este trabajo, se sintetizan, en primer lugar, los principales argumentos sobre la materia exhibidos por Germánico Salgado en la década de 1970,

por ser estos poco conocidos y, sobre todo, por estar íntimamente relacionados con la formulación de políticas e instrumentos concretos introducidos en el diseño inicial de la integración andina. A continuación se pasa revista a la experiencia del MERCOSUR, esquema de integración en cuyo seno la preocupación por las asimetrías entre sus miembros es muy posterior a su tratamiento en el ámbito andino. Como simple punto de referencia se resumen luego los principales contenidos de la política regional y de cohesión de la UE. Para terminar, se comentan algunos indicadores concretos (cuyo detalle se presenta en el anexo estadístico) de las diferencias entre los países sudamericanos relativas a su tamaño económico y nivel de desarrollo. Asimismo, se aventuran algunas conclusiones y sugerencias para la formulación de una eventual política e instrumentos que hagan frente al problema de las asimetrías en el marco más amplio de una hipotética y deseable integración sudamericana.

El aporte de Germánico Salgado

Germánico Salgado es uno de los primeros economistas latinoamericanos que problematiza explícitamente la relación entre asimetrías estructurales e integración (Salgado 1970; 1973; 1977; 1978; 1979). Aunque no lleva a cabo un examen exhaustivo de todos sus elementos, sus consecuencias o los indicadores para especificarlos, cumple con identificarlos, pondera su significación e implicaciones, y da los primeros pasos en su análisis. A pesar de la evolución de circunstancias y contextos desde que los esbozó, sus planteamientos siguen siendo pertinentes y de especial interés para un país como Ecuador, económicamente pequeño y de incipiente desarrollo industrial.

Es importante destacar el interés político que animó a Salgado a plantear el problema, pues lo hizo en su calidad de impulsor de la integración latinoamericana desde los años sesenta, y luego miembro y coordinador de la Junta del Acuerdo de Cartagena entre 1969 y 1976. Lo animaba un sentido de urgencia, no solo por identificar y caracterizar las asimetrías, sino también por explorar políticas e instrumentos para compensarlas y dotar a la integración regional de la viabilidad política que requiere para consolidarse.¹ “Lo extraño”, anota Salgado, “es que no se le haya reconocido la sig-

1. Las siguientes citas atestiguan la preocupación temprana de Salgado por la heterogeneidad latinoamericana y las dificultades que conlleva para la viabilidad política de la integración: “la concentración

nificación que tiene en una teoría de la integración que [...] ha pasado por alto que en el mundo en desarrollo la heterogeneidad puede ser mucho más acusada que entre los países industriales” (Salgado 1979, 107).

Salgado destaca cinco asimetrías estructurales que requieren atención: el grado de desarrollo industrial; la estructura de comercio exterior; la participación del Estado en la producción y distribución económica; la inflación; y la estructura y políticas sociales. El acento de su análisis está puesto, sin embargo, en el grado de desarrollo industrial alcanzado por los países que aspiran a integrarse, posición coherente con la premisa, fundamental en la postura de Salgado y de la corriente de pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en que se inscribe, de que el fin último de la integración en América Latina es el desarrollo industrial, condición esencial para que sus países superen la condición de economías periféricas y exportadoras de bienes primarios.

En un esfuerzo por hacer analíticamente operativo el concepto de “grado de desarrollo industrial” y facilitar la comparación entre países, Salgado propone cotejar sus tamaños económicos en términos del Producto Bruto Interno (PBI).² La dimensión del PIB importa no solo porque representaría el nivel de desarrollo industrial alcanzado, sino también por la dimensión de mercado que implica.³

Esta primera aproximación permite a Salgado identificar las condiciones que considera propicias para la integración:

- cuando menor es la dimensión económica de los países que se integran;
- cuando mayor es la dimensión económica de la zona integrada;
- y cuando más homogéneos son los países que se integran (Salgado 1977, 7).

Contrario sensu, la integración será imposible cuando se presentan grandes diferencias de dimensión económica y de poder. “Es la razón por la cual

geográfica [de la actividad económica y de los beneficios de la integración] traería tarde o temprano la ruptura de la sociedad integrada” (Salgado 1970, 117); y “existe una sociedad integrada estable cuando todos sus miembros están satisfechos con los resultados de su participación de la misma” (Salgado 1973, 133).

2. “Diríamos así que a mayor dimensión económica de un país corresponde mayor grado de desarrollo industrial” (Salgado 1977,7).
3. En el anexo estadístico de este trabajo se han consignado los valores del PBI de todos los países sudamericanos para el año 2014, como aproximación, según lo sugerido por Salgado, al nivel de desarrollo industrial.

no creo ni económica ni políticamente viable para los países subdesarrollados la tesis del libre cambio, que es una integración en el mercado mundial donde reina la más extrema heterogeneidad” (Salgado 1977, 8).

La conclusión de este diagnóstico es que la integración económica entre países en desarrollo es políticamente viable únicamente cuando los países son relativamente homogéneos y la zona integrada suficientemente grande como para posibilitar el aprovechamiento de economías de escala y la especialización.⁴ De predominar la heterogeneidad, la viabilidad de la integración económica dependerá de la puesta en ejecución de mecanismos efectivos de compensación de las asimetrías que aseguren una distribución de costos y beneficios que, sobre todo los más débiles, perciban como justa. El fracaso de la Alalc se explica –según Salgado– porque “los países más poderosos consiguieron excluir cualquier sistema que efectivamente pudiese dar oportunidad a los más débiles en la industria de integración” (Salgado 1979, 107). Esta advertencia es particularmente oportuna cuando se postula, como sucede en las circunstancias actuales, la integración económica del subcontinente sudamericano mediante la convergencia entre los dos esquemas subregionales, la Comunidad Andina y el MERCOSUR; la ampliación o “sudamericanización” del segundo; o un proceso cobijado por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en términos que no han sido todavía claramente establecidos.

Conviene reseñar, aunque someramente, las observaciones de Salgado a propósito de las otras diferencias de estructura (Salgado 1977, 9-14):

- Las diferentes estructuras de comercio exterior se manifestarán en el mayor o menor riesgo de estrangulamiento externo, ya sea de balanza comercial o de capitales; en la dependencia mayor o menor de las importaciones de alimentos y/o de materias primas e insumos para la producción; y en la estabilidad del flujo de ingresos por exportaciones. Las diferencias en la estructura del comercio exterior pueden hacer muy difícil la convergencia de políticas nacionales de comercio y de tipo de cambio. Así, por ejemplo, la Comunidad Andina nunca pudo consumir su arancel externo común, y persisten diferencias con respecto a asuntos tales como el uso legítimo de las salvaguardias. De más está señalar que la imposibilidad del Ecuador de contar con una

4. “[U]na real integración económica no es un proceso viable para toda agrupación de países” (Salgado 1979, 121).

política cambiaria, dada su condición de economía dolarizada, plantea un desafío adicional a la viabilidad de su participación en la integración regional.

- La existencia de diferencias significativas en la participación del Estado en la actividad económica puede reducir la eficacia de algunos instrumentos de la integración, especialmente cuando los países optan por enfatizar el rol del mercado por encima del papel regulador y planificador del Estado. Por otro lado, la presencia del Estado puede introducir distorsiones en los mecanismos de mercado por medio de la fijación de costos y precios, o mediante su participación como oferente o demandante de determinados bienes. No se trata de circunstancias que vuelvan imposible la integración económica, pero sí de dificultades que deben resolverse para hacerla viable.⁵
- Diferentes ritmos de inflación entre los países pueden generar serias dificultades para el comercio intrarregional y para la asignación de recursos. Si bien a largo plazo la solución para los desequilibrios comerciales provocados por esta circunstancia sería aproximar la evolución de los niveles de precios en el marco de un proceso de armonización de la política monetaria y la fiscal, propio de un proceso profundo de integración, a corto plazo el instrumento de más plausible utilización será la política cambiaria que para Ecuador es inasequible. Por otra parte, los efectos de la inflación sobre la asignación de recursos como consecuencia de alteraciones diferentes del sistema de precios relativos también representan una seria limitación para la integración económica.
- Además de diferencias estructurales de naturaleza económica, Salgado trae a colación la necesidad de prever las dificultades que pueden conllevar para la integración diferencias en la estructura y en las políticas sociales de los países. La liberalización comercial intrarregional puede afectar los niveles salariales en los países miembros de la zona integrada, o generar flujos migratorios que se perciban como extemporáneos o inconvenientes. La solución a largo plazo es, por supuesto, la armonización de las políticas y la gradual homogeneización de las estructuras sociales; asuntos, ambos, a los que la integración puede

5. Uno de los catalizadores de la integración europea ha sido la necesidad de armonizar las políticas económicas y sociales instrumentadas por los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial para establecer el "Estado del bienestar" (McCormick 2008, 25-32).

contribuir. Pero hasta que ello se alcance, habrá que implementar mecanismos de compensación de esas diferencias para evitar que su presencia ponga en riesgo a la integración.

Como ya se dijo, el aporte de Salgado no se limita a identificar y examinar el problema de las asimetrías, sino que contribuye al diseño de lineamientos de política e instrumentos para encararlas y potenciar la viabilidad política de la integración regional. Si bien las circunstancias de los países latinoamericanos y el contexto internacional han experimentado profundas mutaciones en las cuatro décadas transcurridas desde que se delineó el modelo inicial de la integración andina, la esencia de la propuesta es sencilla y no ha perdido validez: “Trato desigual para compensar diferencias iniciales de evolución económica” (Salgado 1970, 117).

Son tres los lineamientos básicos de la fórmula ideada por el Pacto Andino, calificado como “modelo original de integración”,⁶ para asegurar a todos los países miembros del esquema, sobre todo los más débiles económicamente, una participación en los beneficios de la integración. Estos son: a) combinación de la liberación automática del comercio intrarregional con una programación comunitaria para determinar la localización de las nuevas actividades productivas; b) rapidez, profundidad de alcances y automatismo de los efectos del proceso de integración; y c) utilización consciente en sus relaciones con los países industriales y las empresas transnacionales de la acrecentada aptitud negociadora que faculta la integración (Salgado 1970, 136-7).

Sin entrar en un análisis detallado, que superaría los alcances de este trabajo,⁷ de la contribución de la fórmula a una distribución de los costos y beneficios de la integración percibida como “justa” por todos los países, corresponde al menos resaltar algunas de sus implicaciones. Así, por ejemplo, la desgravación automática, lineal e irreversible del universo arancelario como alternativa a la negociación producto por producto, claramente repara la frustración experimentada por los países andinos en el marco de la Alalc. La planificación comunitaria para determinar la ubicación de las nuevas actividades industriales, por otra parte, pretendía asegurar que todos los países participaran en las industrias de la integración. El mecanismo

6. Calificado así por Ffrench-Davis.

7. En un trabajo más extenso o en la investigación propuesta habría que examinar, por ejemplo, las implicaciones del tratamiento desigual, en términos de cobertura y plazos, de la desgravación arancelaria del comercio intrarregional.

terminó por naufragar, como es conocido, por las complejas negociaciones que requería su concreción y por la marea librecambista que comenzó a prevalecer a inicios de los años ochenta. Por último, la acrecentada capacidad negociadora ante organismos internacionales, empresas transnacionales y países desarrollados compensaría la debilidad de las economías más pequeñas en el marco de una soberanía compartida (Salgado 1973, 136).⁸

Reflexiones a partir de la experiencia del MERCOSUR

En esta sección se presentan algunas reflexiones suscitadas por la experiencia del otro esquema subregional de integración en Sudamérica, el MERCOSUR. A diferencia de la Comunidad Andina, en que las disparidades de tamaño económico y la heterogeneidad estructural del grupo de países miembros pueden considerarse moderadas, en el MERCOSUR las diferencias aparecen como abismales cuando el PIB de Brasil representaba en 2014 un 74% del PIB total del grupo (80% si se excluye a Venezuela) y fue 4,6 veces superior al de Argentina, el socio que le sigue en tamaño.⁹

Debe resultar evidente que las asimetrías estructurales identificadas por Salgado, según lo antes señalado, son aún más pertinentes para la realidad y en la experiencia del MERCOSUR. Resalta, sin embargo, la ya señalada: diferencia entre el tamaño económico de Brasil y el de sus socios, incluso en relación con Argentina. Una consecuencia importante de esa gran disparidad de tamaño es la dificultad con que MERCOSUR ha tropezado para estructurar una institucionalidad propiamente comunitaria y, consecuentemente, el carácter marcadamente intergubernamental del proceso (Coronado y Gratiús 2008). Esto ha conllevado, por una parte, una excesiva dependencia del proceso con respecto a la coyuntura política, favorable durante más de diez años consecutivos por la entente Kirchner-Lula y sucesores, pero siempre sujeta a imponderables; y, por otra, la imposibilidad de los dos socios menores, Paraguay y Uruguay, de contrarrestar el peso de la visión y los intereses de sus socios mayores, particularmente Brasil.

8. La soberanía compartida que conlleva formar parte de un esquema de integración regional fortalece, antes que debilitar, la autonomía económica y política de los países al favorecer “la formulación de políticas comunes sobre comercio exterior, inversión extranjera, tecnología, etcétera”.

9. Ver anexo. La fuente de la información estadística es CEPAL (2018).

Al margen de estas consideraciones que serán, hay que anotar, similarmente pertinentes en el contexto de la UNASUR –donde las asimetrías pueden considerarse extremas y el peso económico y político de Brasil es abrumador–, conviene pasar revista a las asimetrías que han merecido prioritaria atención en el MERCOSUR porque revelan una perspectiva no siempre paralela a la andina y que, por ende, enriquece el análisis. Estas se refieren fundamentalmente a los siguientes aspectos: a) desequilibrios sectoriales –sectores económicos con distintos niveles de integración–; b) diferentes grados de interdependencia comercial; c) disparidades regionales en términos de niveles de desarrollo; y d) asimetrías de intereses y de poder (Gratius 2008).

Los desequilibrios sectoriales se refieren a la presencia de grados diferentes de integración alcanzados por determinados sectores económicos. Así, por ejemplo, en la industria automotriz la integración alcanzada sería muy significativa, al punto de representar aproximadamente un 40% del comercio intra-MERCOSUR (Gratius 2008, 276). *Contrario sensu*, en el sector agropecuario prevalecería una fuerte competencia intra-bloque que ha provocado frecuentes conflictos comerciales (Gratius 2008, 277).

Caben al menos tres observaciones con respecto a las implicaciones de estos desequilibrios: a) su presencia, mayor o menor, dependerá del grado de complementariedad de las economías que buscan integrarse: mientras más complementarias o menos competitivas sean sus estructuras productivas, mayor será el grado de integración alcanzable; b) se advierte el protagonismo de empresas transnacionales en sectores de la producción en que la integración es mayor, como es el caso del sector automotor antes mencionado (Gratius 2008, 276); y c) se revela débil la participación de las pequeñas y medianas empresas en los sectores de mayor integración (Gratius 2008, 276).

Está muy vinculado con este desequilibrio sectorial el grado de interdependencia comercial de los miembros del bloque. En el MERCOSUR las desigualdades son pronunciadas: a modo de ejemplo, mientras que para Brasil el MERCOSUR representó alrededor de un 10% de su comercio total en 2001 (28% para la Argentina), 53% de las exportaciones paraguayas en ese año y casi 41% de las uruguayas tuvieron como destino a sus socios (Gratius 2008, 277). En el ámbito andino esa desigualdad está prácticamente ausente, pues el mercado subregional representa para los cuatro países miembros de la Comunidad Andina un porcentaje similar de apenas un 8% de su comercio total en promedio (desde un 6% para Colombia hasta un 11% para Bolivia en el año 2014). La conclusión de esta observación es evidente: Bra-

sil y, en menor medida, Argentina cuentan con un apreciable poder de negociación comercial frente a sus socios menores. Para el caso andino podría argumentarse algo similar, pero solo referido a determinadas exportaciones para las cuales el mercado andino ha sido importante (por ejemplo, productos de la soja para Bolivia o de la línea blanca para Ecuador).

Las disparidades regionales o subregionales en términos de niveles de desarrollo de las regiones al interior de los países miembros, pero también en cuanto a su condición de ganadoras o perdedoras de la integración, es otro elemento importante para evaluar los desafíos que presentan las asimetrías a la integración supranacional.

Uno de ellos, calificado de “falso dilema” por Germánico Salgado, es la supuesta precedencia de la integración nacional, es decir, la superación de las grandes disparidades sociales y económicas entre las regiones de un país, como condición previa necesaria para la integración supranacional. Según esta visión, la disparidad entre países en cuanto a su grado de integración nacional condicionaría la viabilidad de la integración internacional pero, en realidad, la integración nacional y la internacional serían procesos que se refuerzan mutuamente.¹⁰

La otra faceta de esta asimetría, la brecha entre regiones ganadoras y perdedoras que denotaría una distribución desigual de los costos y beneficios de la integración, trae a colación la existencia de probables límites geográficos del proceso. Así, por ejemplo, en el MERCOSUR, el impacto de la integración se circunscribe al eje Buenos Aires-Montevideo-San Pablo, mientras que el nordeste de Brasil permanece ajeno e indiferente al proceso, situación que podría verse superada con la “ampliación” de la integración que significa el ingreso de Venezuela al MERCOSUR (Gratius 2008, 279).

Por último, es importante preguntarse sobre diferencias o asimetrías de poder y de intereses entre los países miembros con relación al proceso de integración, pues puede postularse la hipótesis de que los países económicamente pequeños y/o de menor desarrollo relativo tendrán un reducido margen de maniobra para hacer valer sus intereses. Esto puede generar insatisfacción como producto de la percepción de que los beneficios de la integración son concentrados por los países mayores. También se ve como

10. “Un espacio económico mayor ofrece a las economías nacionales la posibilidad de una integración [nacional] a niveles más altos de eficacia [...] la integración interna o nacional sería comparativamente más fácil y acelerada que en la situación de aislamiento” (Salgado 1970, 76).

necesario auscultar la naturaleza de los intereses de cada país en la integración (asunto complejo dada la heterogeneidad social y económica de toda sociedad nacional), pues estos pueden diferir sustancialmente de un país a otro y pueden llegar a ser incompatibles o, al menos, insuficientemente convergentes para asegurar la viabilidad del proceso. Cabe sugerir, por ejemplo, que una opción estratégica por suscribir acuerdos preferenciales de comercio con países o regiones desarrolladas puede percibirse como una alternativa incompatible con la integración regional.

La política regional y de cohesión de la Unión Europea

La UE, a pesar de los problemas y dificultades por los que atraviesa y ha atravesado en su ya larga historia de más de sesenta años, sigue siendo el proceso de integración internacional más exitoso del mundo. Aunque se trate de un proceso de integración de países considerados en general desarrollados, muchos de los problemas que ha debido enfrentar, y las políticas y las medidas que ha adoptado para superarlos, arrojan lecciones que pueden ser de utilidad para procesos de integración en nuestro continente, siempre que se tomen debidamente en cuenta las grandes diferencias de historia, económicas y políticas que nos distinguen de la realidad europea.

La razón de ser fundamental de las políticas y los instrumentos implementados por la UE para enfrentar el problema de las asimetrías es la percibida necesidad de asegurar el desarrollo equilibrado de sus Estados miembros y de las regiones al interior de los mismos. Este énfasis en el desarrollo de las regiones subnacionales es un rasgo distintivo de la integración europea que cabe resaltar. Para cumplir con ese objetivo, la UE ha desarrollado políticas explícitas (regional, agrícola y de cohesión) y puesto en práctica diversos instrumentos para concretarlas, fundamentalmente los fondos estructurales: *Fondo para el desarrollo regional*, *Fondo Social Europeo*, el *Fondo de Cohesión*, el *Fondo para el Desarrollo Rural* y el *Fondo marítimo y de apoyo a la pesca*. En conjunto, estos fondos representan la mayor parte del gasto del presupuesto de la UE y son, por tanto, cuantitativamente significativos;¹¹ reflejan un compromiso efectivo con los objetivos trazados.

11. Para el ejercicio 2014-2020 el Consejo Europeo asignó 454.000 millones de euros a estos cinco fondos. Véase Comisión Europea (2018).

Es importante resumir aquí los principales argumentos de naturaleza económica y política que han servido de fundamento para la definición de las políticas que promueven el desarrollo regional y la cohesión europeas (Tondl 2007, 172-9) porque, *mutatis mutandis*, son también relevantes para la realidad de nuestro continente.

Un primer argumento de naturaleza económica rebate una de las principales conclusiones de la teoría ortodoxa de la unión aduanera, derivada de la teoría neoclásica del comercio internacional, según la cual la liberalización del comercio que se opera a su interior será beneficiosa para sus miembros como consecuencia de la mejor asignación de los recursos productivos y de la especialización productiva que promueve. Con la introducción de supuestos más realistas al modelo teórico, como las economías de escala, la competencia imperfecta y otras imperfecciones de mercado, ya no es posible sostener la conclusión antes mencionada, y es más bien esperable que sean los países económicamente más ricos y poderosos, con mercados e instituciones más desarrollados y mejor organizados, quienes acaparen los beneficios de la liberalización comercial y que ello se obtenga a costa de los más débiles.

Otro importante argumento que ha servido para fundamentar las políticas europeas de desarrollo regional y de cohesión es la consideración de la integración económica como un “bien público” que conlleva, entre otros beneficios, la seguridad común, prestigio y presencia internacional, mayor poder de negociación política y económica, los derechos que acompañan a la ciudadanía europea, la cooperación intra-europea, etc. Las políticas europeas de superación de asimetrías contribuirían de manera significativa a superar visiones e intereses divergentes, fruto de diferencias estructurales y de nivel de desarrollo, y a forjar y consolidar la unidad.

Pero son los argumentos políticos los que predominan entre las motivaciones para hacer de la superación de las asimetrías un objetivo primordial de la UE. Y entre las motivaciones políticas es central el principio de la solidaridad entre sus miembros, y la conciencia de que su ausencia pondría en peligro a la propia integración europea. En el fondo lo que prima, entre las razones y argumentos aducidos para enfrentar las asimetrías al interior del continente europeo, es el objetivo de cimentar la cohesión para consolidar la unión, es decir, asegurar la viabilidad política del proceso de integración.

Algunos indicadores de las asimetrías sudamericanas

En el anexo se consignan algunos indicadores de las asimetrías existentes, al año 2014, entre los países sudamericanos. Estos se refieren al tamaño económico (medido tanto en términos del PBI como de la población total) y al nivel de desarrollo (en términos del PBI per cápita, el índice de Gini, y el índice de desarrollo humano que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) junto con la clasificación por niveles derivada de este último).

Salta a la vista, en primer lugar, la enorme diferencia de tamaño económico entre Brasil y los demás países del subcontinente. En términos del PBI total, Brasil representa, en 2014, un 74% del PBI del MERCOSUR y casi 58% del PBI total del subcontinente. En términos de población (que sirve como aproximación al tamaño del mercado y, por tanto, es un indicador del mayor o menor interés que un país podría tener en el mercado ampliado) Brasil sigue prevaleciendo sobre sus vecinos, pues representa el 71% de la población total de los cinco países del MERCOSUR y casi la mitad de toda la población sudamericana.

Las asimetrías son menores si se las mide en términos del nivel de desarrollo pues, en ese respecto, la heterogeneidad sudamericana no es tan pronunciada como lo es con relación a las diferencias de tamaño económico. Así, por ejemplo, dos países del MERCOSUR (Argentina y Uruguay) más Chile tienen un PBI per cápita ligeramente superior al brasileño pero constituyen, incluido este último, un grupo de 4 países con productos o ingresos per cápita por encima de los USD 11.900 (valores de 2010). Destacan, por otra parte, tres países (Bolivia, Guyana y Paraguay) por registrar ingresos per cápita por debajo de los USD 4.000. Estos son también los países que, de acuerdo con la clasificación por nivel de desarrollo humano que practica el PNUD, se encuentran (al año 2013) en un nivel de desarrollo “medio”, mientras que los restantes ostentan niveles de desarrollo humano “medio alto” y “alto”.

Algo diferente es la impresión que deja una somera revisión de los niveles de equidad (o, más bien, de inequidad) que refleja el índice de Gini. Argentina, Uruguay y Venezuela muestran los mejores índices de 2013 (0,445 a 0,453), aunque son guarismos que, de todas maneras, revelan altos niveles de desigualdad si se los compara con los que prevalecen en Europa (en-

tre 0,20 y 0,39). Los demás países del subcontinente sudamericano, no obstante, ostentan índices significativamente más altos de desigualdad (entre 0,481 y 0,563), si bien cabe anotar que tanto Ecuador como Perú parecen haberlo reducido de manera importante. En resumen, toda Sudamérica se caracteriza por un alto nivel de desigualdad en la distribución del ingreso, pero a su interior también se observan diferencias importantes entre un grupo de tres países (o de cinco) y el resto.

Conclusiones

Del examen somero de las implicaciones de las asimetrías para el proceso de integración regional se desprenden algunas primeras conclusiones que pueden orientar una investigación detallada sobre el problema. Estas pueden resumirse de la siguiente manera:

1. La viabilidad política de la integración internacional supone que todos los países participantes perciban que obtienen beneficios tangibles del proceso. Esa percepción, una condición de carácter subjetivo, es fundamental para asegurar la viabilidad política de un proceso de integración.
2. Una distribución “justa” de costos y beneficios no corresponde necesariamente a una distribución “equitativa” entre los países miembros de un esquema sino a un trato desigual, pues la integración debe servir para compensar las asimetrías o diferencias en tamaño económico y nivel de desarrollo entre los países.
3. La viabilidad política de la integración económica entre países en desarrollo también depende de que las diferencias o asimetrías no sean excesivas, o bien que ellas se enfrenten con medidas e instrumentos comunitarios adecuados para compensar a los países más débiles económicamente. En esencia las asimetrías económicas y políticas estructurales se reducen a una relación desigual de poder que debe ser contrarrestada por parte de los países “grandes” para asegurar a los “pequeños” participación en los beneficios que conlleva la integración de mercados.
4. Si bien las motivaciones políticas y de otro orden son fundamentales en un proceso de integración regional, los motivos económicos siguen constituyendo su médula y principal razón de ser. Por eso, un tratamiento adecuado y satisfactorio de las asimetrías es condición necesaria e irremplazable de la integración regional.

Lista de referencias

- Comisión Económica para América Latina el Caribe (CEPAL). 2018. *CEPALstat: Bases de datos y publicaciones estadísticas*. <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_CEPALSTAT/Portada.asp>.
- Comisión Europea. 2018. “Fondos Estructurales y de Inversión Europeos”. *Comisión Europea*. <http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_es.htm>.
- Coronado, Horacio, y Susanne Gratiús. 2008. “Las asimetrías de poder entre países pequeños y grandes: Intereses, alianzas y conflictos”. En *MERCOSUR y Nafta: Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, editado por Susanne Gratiús, 207-69. Madrid: Iberoamericana / Vervuert.
- Ffrench-Davis, Ricardo. 1976. “El Pacto Andino: Un modelo original de integración”. *El Trimestre Económico* 43 (1976): 297-320.
- Gratiús, Susanne. 2008. “Las asimetrías socioeconómicas: Debate y perspectivas de reforma”. *MERCOSUR y Nafta: Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, editado por En Susanne Gratiús, 279-99. Madrid: Iberoamericana / Vervuert.
- McCormick, John. 2008. *The European Union: Politics and Policies*, 4.^a ed. Boulder: Westview Press.
- Salgado Peñaherrera, Germánico. 1970. “El desarrollo y la integración de América Latina”. En *Integración política y económica: El proceso europeo y el problema latinoamericano*, editado por Osvaldo Sunkel, 42-123. Santiago de Chile: Universitaria.
- . 1973. “El grupo andino y el poder de la acción solidaria”. En *La integración latinoamericana en una etapa de decisiones*, editado por Eric Wyndham-White et al, 131-50. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina / BID.
- . 1977. “Integración, conciliación de políticas y diferencias de estructura económica”. *Estudios Internacionales* 10 (38) (abril-junio): 47-66.
- . 1978. “La integración viable y los problemas de la cooperación económica del mundo en desarrollo”. Documento de distribución limitada Comité de Planificación del Desarrollo, 14.^o período de sesiones (6 a 17 de marzo). Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. E/AC.54/L.96.
- . 1979. “El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad”. *Revista de la CEPAL*, n.º 7 (abril).
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). 2011. *Las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe*. SP-LAPI-ALC- Di 12-11- Rev. 1.
- Tondl, Gabrielle. 2007. “Regional policy”. En *The Economics of the European Union. Policy and Analysis*, editado por Artis, Mike y Frederick Nixon, 4.^a ed. Oxford: Oxford University Press, 171-99.

Anexos

DIFERENCIAS DE TAMAÑO ECONÓMICO POBLACIÓN 2014			
	Miles de personas	% con relación a MERCOSUR/CAN)	% con relación a UNASUR)
Argentina	42.874	14,8	10,4
Brasil	205.960	71,3	49,80
Paraguay	6.554	2,3	1,6
Uruguay	3.418	1,2	0,8
Venezuela	30.166	10,4	7,3
MERCOSUR	288.972	100,00	69,9
Bolivia	10.571	10,1	2,6
Colombia	47.793	45,4	11,6
Ecuador	15.903	15,1	3,8
Perú	30.983	29,4	7,5
CAN	105.250	100,00	25,5
Chile	17.899		4,3
Guyana	764		0,2
Suriname	538		0,1
UNASUR	413.423		100,0

DIFERENCIAS DE TAMAÑO ECONÓMICO PIB 2014 (A PRECIOS DE 2010)			
	Millones de dólares a precios de 2010	% con relación a MERCOSUR/CAN	(% con relación a UNASUR
Argentina	524,875	16,1	12,6
Brasil	2.403.978	73,8	57,8
Paraguay	24,624	0,8	0,6
Uruguay	47,614	1,5	1,1
Venezuela	256,525	7,8	6,2
MERCOSUR	3.257.616	100,0	78,3
Bolivia	24,462	3,8	0,6
Colombia	349,221	54,7	8,4
Ecuador	85,750	13,4	2,1
Perú	179,635	28,1	4,3
CAN	639,068	100,0	15,4
Chile	257,861		6,2
Guyana	2,731		---
Suriname	5,039		0,1
UNASUR	4.162.315		100,0

DIFERENCIAS DE TAMAÑO ECONÓMICO RESUMEN POBLACIÓN Y PIB 2014				
	% con relación a MERCOSUR/CAN	% con relación a UNASUR	% con relación a MERCOSUR/CAN	% con relación a UNASUR
Argentina	14,8	10,4	16,1	12,6
Brasil	71,3	49,8	73,8	57,8
Paraguay	2,3	1,6	0,8	0,6
Uruguay	1,2	0,8	1,5	1,1
Venezuela	10,4	7,3	7,8	6,2
MERCOSUR	100,00	69,9	100,0	78,3
Bolivia	10,1	2,6	3,8	0,6
Colombia	45,4	11,6	54,7	8,4
Ecuador	15,1	3,8	13,4	2,1
Perú	29,4	7,5	28,1	4,3
CAN	100,0	25,5	100,0	15,4
Chile		4,3		6,2
Guyana		0,2		---
Suriname		0,1		0,1
UNASUR		100,0		100,0

NIVEL DE DESARROLLO ÍNDICE DESARROLLO HUMANO 2013				
	PIB per cápita 2014 (dólares de 2010)	Valor	Índice de Gini	Clasificación
Argentina	12,564	0,808	44,5	MA
Brasil	11,931	0,744	54,7	A
Paraguay	3,575	0,676	52,4	Medio
Uruguay	13,939	0,790	45,3	A
Venezuela	8,320	0,764	44,8	A
Bolivia	2,308	0,667	56,3	Medio
Colombia	7,126	0,711	55,9	A
Ecuador	5,353	0,711	49,3	A
Perú	5,861	0,737	48,1	A
Chile	14,529	0,822	52,1	MA
Guyana	3,398	0,638	n.d	Medio
Suriname	9,264	0,705	52,9	A

La economía política del retorno de la ISI en Ecuador

Pablo Andrade

Luego de experimentar con el neoliberalismo, la mayor parte de los países latinoamericanos han retornado a modelos de desarrollo conducidos por los Estados. En Ecuador el “retorno del Estado” ha estado acompañado por políticas de industrialización selectiva y comercio internacional –en adelante, ISC– (Chang 2003). En efecto, los Gobiernos ecuatorianos han usado un conjunto estándar de políticas industriales: planificación económica, creación de agencias especializadas, estímulos para el sector manufacturero, protección de importaciones, etcétera.

El experimento ecuatoriano lleva ocho años desarrollándose, y ha gozado de condiciones altamente favorables, entre otras: alta autonomía del gobierno frente a grupos de presión social; autonomía frente a las instituciones financieras internacionales (IFI); hasta 2013 alta demanda internacional de productos primarios; y, en particular, una élite gubernamental decidida a desarrollar el país. La evidencia muestra que los resultados de las actuales políticas industriales son similares a los obtenidos en períodos anteriores de la historia industrial ecuatoriana. Surgen, por tanto, dos preguntas: ¿qué ha ocurrido en Ecuador en los pasados ocho años que explicaría los efectos obtenidos?; y, si al parecer la situación contemporánea responde a un patrón histórico, ¿qué explica esa persistencia?

Proponemos que el estudio del caso ecuatoriano permite construir una explicación acerca de los límites de la industrialización latinoamericana distinta a las que prevalecen como estándar en los estudios de la economía política del desarrollo de América Latina. Sostenemos que dos factores políticos explican las limitaciones de la industrialización ecuatoriana, y posiblemente latinoamericana. En primer lugar, la élite gubernamental no ha construido agencias estatales capaces de llevar a cabo las tareas que demanda una trayectoria de desarrollo por industrialización. En segundo lugar,

mostramos que este efecto depende de las decisiones de los decisores políticos dentro del gobierno por avanzar sus intereses, en detrimento de rivales dentro del mismo gobierno.

El vínculo entre construcción de Estado y desarrollo por industrialización selectiva pasa por un conjunto de variables intermedias, que si se suceden en la secuencia establecida teóricamente deberían resultar en un “Estado para el desarrollo”. Ecuador es un caso dentro de un conjunto mayor (v.g. “los Estados latinoamericanos en transición hacia convertirse en Estados para el desarrollo”); el estudio en profundidad de las políticas industriales ecuatorianas hace posible el desentrañar las variables intermedias y los procesos predicados en la teoría, lo cual permite arribar a una explicación de los resultados observados como causados por un conjunto de mecanismos (Gerring 2008).

La explicación obtenida mediante el seguimiento de procesos (Bennett y Checkel 2015) aunque contextualmente válida para el período y el país en examen, no nos permite desechar una alternativa teórica importante, y de larga tradición en el campo de los estudios del desarrollo latinoamericano: la industrialización latinoamericana está limitada por las relaciones estructurales entre la producción rural y la industrialización urbana. En efecto, en este nivel macro y de larga duración encontramos un patrón histórico, que creemos debe estudiarse con los métodos propios de la sociología histórica. La sección final contrasta el desarrollo ecuatoriano entre 2007 y 2015 con su patrón histórico del siglo XX, y propone que las relaciones industria-agricultura se han institucionalizado gracias a un largo trayecto histórico que ha dejado fuera de las opciones políticas ecuatorianas un conjunto de alternativas de desarrollo (*path dependence*).

La limitada pero resiliente industrialización ecuatoriana puede explicarse al considerar el problema no desde el ángulo de la economía del desarrollo, sino de la economía política y la sociología histórica de la construcción de Estado. Un Estado que favorece efectivamente una industrialización rápida tiene la capacidad para inducir a las compañías y los grupos económicos a invertir en crear actividades manufactureras de alto valor agregado orientadas a la exportación. Tanto histórica como contemporáneamente el Estado ecuatoriano ha carecido de esta capacidad; propongo que el análisis de la experiencia de los últimos ocho años –bajo los Gobiernos de Alianza País– permite desentrañar los mecanismos que mantienen una trayectoria de largo plazo de encierro en una industrialización substitutiva de importaciones.

Las políticas industriales y la construcción del Estado

El examen de las relaciones entre políticas industriales y construcción de Estado en América Latina ha recibido poca atención académica fuera del campo de la historia económica (Thorp 1998). Durante décadas la literatura estándar en economía política latinoamericana y anglosajona ha asumido una perspectiva estatista para dar cuenta del desarrollo económico latinoamericano (Schneider 2013); sin embargo, esa misma literatura ha olvidado el preguntarse por las relaciones entre dos procesos, distintos, pero que proponemos se encuentran conectados entre sí; por un lado, la construcción de capacidades estatales para gobernar la economía; y, por otro, la creación efectiva de un sector industrial manufacturero próspero. Aún más, para la perspectiva dominante, la exploración conjunta de estos dos procesos para una economía tan poco industrializada como la ecuatoriana¹ luce como una idea casi extravagante.

La literatura sobre los intentos de los Estados latinoamericanos por impulsar rápidas transformaciones de su estructura económica usando políticas industriales ha seguido dos caminos. Primero, desde la conformación del estructuralismo económico latinoamericano a fines de los años cuarenta bajo el liderazgo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y posteriormente de la “escuela de la dependencia”, los estudiosos destacaron dos factores del desarrollo económico latinoamericano: por un lado, la necesidad de crear (o expandir) un Estado fuerte capaz de promover activamente la industrialización; por otro, y básicamente gracias a los estudios de la escuela de la dependencia, la comprobación de que existían fuertes obstáculos tanto externos como domésticos para que la industrialización produjese los resultados deseados (Thorp 1998). Se trata de explicaciones “estatistas” e “internacionalistas” (Kurtz 2013; Schneider 2013).

Una ruta alternativa puede denominarse “socio-céntrica”, en la medida en que enfatiza el análisis de la composición social que dio origen a los “Estados desarrollistas” latinoamericanos. La tesis original de esta ruta aparece en el trabajo pionero de Cardoso y Falleto (1976). Según el dependismo latinoamericano, los Estados desarrollistas que se formaron en la Segunda Posguerra favorecieron un tipo de industrialización dependen-

1. Solo un 12% del PIB ecuatoriano en 2013 era resultado de la actividad industrial manufacturera.

te –y funcional a la reproducción– de la economía capitalista internacional porque estaban en manos de una coalición política simultáneamente doméstica e internacional cuyos intereses económicos y de control político quedaban satisfechos por las políticas industriales adoptadas. El funcionalismo de esta explicación fue criticado y de alguna manera corregido en los trabajos de Guillermo O'Donnell sobre la formación del Estado burocrático-autoritario, de 1973 y 1979.

En el debate latinoamericano las dos rutas analíticas colapsaron en el concepto de “Estado desarrollista”. El concepto de “Estado desarrollista” alejó el interés de los académicos respecto del estudio de las transformaciones industriales, orientándolo hacia la relación entre régimen y políticas de desarrollo (Leftwich 2000). Adicionalmente, los estudiosos latinoamericanos dejaron de lado el problema del tipo de capitalismo que se había conformado en América Latina en el siglo XX, sus instituciones, y mecanismos de funcionamiento y reproducción. La caracterización simple del Estado desarrollista como “dependiente” parecía solucionar el problema; el Estado dependiente era *grosso modo* el comité ejecutivo de la burguesía transnacional –administrado por la tecnocracia local–.

El retorno del problema del Estado y en particular del interés por las políticas industriales, a los debates de la economía política latinoamericana se origina en el desarrollo de la escuela neoweberiana (Evans, Rueschemeyer y Skocpol 1985), y en particular en el estudio del desarrollo asiático (Evans 1995). Esta escuela daba cuenta de la importancia del Estado para iniciar y mantener procesos de desarrollo industrial tanto en el este asiático como en los primeros países de desarrollo tardío (Chang 2003). La perspectiva ha clarificado los componentes esenciales de la tesis que desarrollo en el presente artículo y la distinción que hacemos entre los Estados desarrollistas latinoamericanos y el tipo ideal “Estado para el desarrollo”.

Los Estados para el desarrollo logran la capacidad estatal para inducir a que los empresarios y compañías inviertan en crear actividades manufactureras de alto valor agregado. Estos Estados son fruto de complejos procesos de formación y resolución de conflictos que involucran a decisores políticos y élites empresariales domésticas. Si los conflictos se resuelven a favor de los primeros, se obtienen dos consecuencias: por un lado, emerge una burocracia que reina sobre la economía (Johnson 1982); por otro, los Estados crean un poderoso sector empresarial industrial orientado hacia la exportación. Cuando la resolución de los conflictos no produce esos dos resultados simultáneamente, la industrialización se estanca (Chibber 2003).

El hecho es que la capacidad estatal para dirigir un proceso de industrialización exitoso es espacialmente heterogénea y variable en el tiempo. El estudio de esa capacidad debe necesariamente preguntarse ¿cómo ha emergido esa capacidad? y ¿qué factores la mantienen? La ruta para responder a estas preguntas ha sido desarrollada por estudios inspirados en el institucionalismo histórico comparativo. Así, los trabajos de Thelen (1999, 2003, 2004) y Mahoney y Thelen (2010) han mostrado que es necesario especificar el tipo de capitalismo en el que emergen distintos conjuntos de arreglos institucionales favorables a un desarrollo industrial, y en particular estudiar no solo las coaliciones que disputan e impulsan esos conjuntos institucionales, sino también las ambigüedades existentes en dichas instituciones, toda vez que ellas proveen el terreno y los jugadores que comandan su evolución en el tiempo.

Los estudios sobre “las variedades de capitalismo” y del cambio institucional gradual han incorporado nuevos instrumentos conceptuales a la caja de herramientas de la economía política contemporánea para el estudio de las políticas industriales en América Latina. Schneider (2013), en particular, ha propuesto que el capitalismo latinoamericano puede ser descrito como “jerárquico”. En efecto, en su estudio de las grandes economías latinoamericanas (Brasil, México, Argentina, Colombia y Chile) Schneider ha identificado un patrón típico de configuración del capitalismo latinoamericano que está basado en un conjunto de “instituciones centrales” (Schneider 2004, 2013); a saber: mercados dominados por oligopolios compartidos entre grupos económicos diversificados y compañías multinacionales, mercados de mano de obra segmentados, relaciones laborales atomizadas, y mano de obra de baja calificación. Siguiendo a Hall y Soskice 2001 (citados en Schneider 2013, 13), este conjunto central de factores ha emergido como un conjunto de respuestas privadas de los actores del capitalismo latinoamericano en su transición hacia la industrialización avanzada ante la ausencia de instituciones alternativas fuertes que sean coordinadas por el Estado (Schneider 2013, 13). El Estado, sin embargo, es “la principal institución externa [a los actores privados] que históricamente ha reforzado las características centrales del capitalismo jerárquico, dado que ha regulado los mercados de capital, trabajo y tecnología” (Schneider 2013, 15).

Si bien el trabajo de Schneider se ha concentrado en las estrategias del sector privado, en particular de los grupos económicos y las multinacionales, para crear y aprovechar las oportunidades propias del capitalismo jerárquico latinoamericano, el autor ha resaltado que “la larga historia de

profunda intervención estatal en la economía podría haber ‘desplazado’ (*crowded out*), o inhibido la emergencia de otras formas de instituciones no estatales y no de mercado comunes en el capitalismo coordinado” (Schneider 2013, 15). Las actividades estatales, y en particular las de los decisores políticos en Argentina, Brasil, Colombia, México y Chile, han sido claves para dirigir las estrategias organizacionales de los grupos económicos en estos países (Schneider 2004). Adicionalmente, los trabajos de Silva para Chile (1996, 2002, 2009), Geddes (1994) y Schneider (1987) para Brasil han mostrado la estabilidad de las relaciones entre coaliciones de empresarios capitalistas y decisores políticos para crear “islas de eficiencia” que funcionan a la manera de los Estados para el desarrollo en el diseño e implementación de políticas industriales, lo que ha permitido en estos países la continuidad de esas políticas con independencia del tipo de régimen político.

Acemoglu y Robinson (2012) han afirmado que la inversión que hacen las élites para construir un Estado que concentre el poder de una sociedad ofrece a los miembros de esta sociedad oportunidades económicas que de otra manera no existirían. Este resultado socialmente deseable se obtiene cuando las instituciones económicas construidas son incluyentes, aun cuando la distribución de poder político y beneficios económicos se encuentre de hecho relativamente concentrada en las élites. Una vez que se ha iniciado ese proceso de construcción, incluso intentos ambiciosos por cambiar la distribución formal de poder político pueden ser revertidos en la práctica por élites que invierten en contrapesos informales de poder.

En definitiva, los procesos de construcción de Estado son producto de la inversión de las élites en la creación de capacidades estatales, lo cual a su vez causa la expansión del empleo público, y por lo tanto de una burocracia potencialmente capaz de inmiscuirse en los negocios de las élites. Las élites ceden un poder que les pertenece a favor del Estado, pero bajo la condición de que ese nuevo poder administrativo central les produzca a las élites beneficios (económicos y políticos) concretos. Kurtz (2013) ha demostrado que en América Latina, los procesos más exitosos de construcción de Estado han ocurrido cuando las élites se benefician del desarrollo industrial promovido por el Estado, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: 1. una construcción previa relativamente exitosa en el siglo XIX; 2. la formación de una clase media relativamente importante, dependiente del Estado e incorporada en los partidos políticos tradicionales; 3. formación de una alianza élites-clase media en torno a la importancia de invertir en construcción de Estado, y efectivamente hacerlo; y 4. la incorporación

tardía de la clase obrera y los campesinos, dentro de un marco de control político estable.

En América Latina la intervención del Estado fortalece el papel dominante de grupos económicos y compañías multinacionales en la producción y control del mercado, así como otras características fundamentales del capitalismo jerárquico. Este efecto otorga un peso mayor a las opciones políticas de las élites gubernamentales en especial cuando lo que está en juego es una política industrial con el potencial de alterar la composición y el poder de las élites económicas. Por lo tanto, para gobernar sobre las decisiones de inversión de los empresarios, los gobernantes latinoamericanos tienen dos alternativas. Si los gobernantes presiden sobre Estados con amplias capacidades (Chile, Uruguay, Brasil), y la coalición gobernante cuenta con el apoyo de los empresarios industriales, los gobernantes pueden invertir en expandir las capacidades estatales para gobernar la economía y crear los estímulos para que los industriales, a su vez, inviertan en la conquista de mercados internacionales. Si esas condiciones no se encuentran presentes (Argentina, Ecuador), los gobernantes pueden apostarle a ampliar la capacidad burocrática del Estado confiando en que algún momento esta será lo suficientemente grande como para imponer la voluntad estatal por sobre los deseos de los capitalistas. Los resultados de los dos tipos de decisiones de los gobernantes serán distintos; si se obtienen las condiciones de la primera alternativa, la industrialización avanza en la creación de un sector industrial manufacturero internacionalmente competitivo; si se da la segunda opción, las políticas industriales no logran profundizar la industrialización, y esta no puede avanzar más allá del mercado doméstico. Los resultados también diferirán en el tipo de Estado construido. Los efectos político-institucionales y económicos se refuerzan mutuamente otorgándole a la trayectoria de industrialización una notable estabilidad en el largo plazo.

Así planteado, el argumento daría cuenta del patrón ecuatoriano establecido a partir de los años cincuenta, pero no necesariamente de los procesos que ocurrieron en Ecuador entre 2007 y 2015. Es más, el argumento se mantiene solo en el nivel de amplias generalizaciones históricas pero resulta empíricamente falso para el caso ecuatoriano en el período de interés; en efecto, los decisores políticos ecuatorianos entre 2007 y 2014 sistemáticamente excluyeron del diseño de las políticas industriales a los empresarios industriales.

La teoría general tiene que bajar un nivel para dar cuenta de las relaciones causales en el período 2007-2014. El déficit fundamental del Estado ecuatoriano para reinar sobre las decisiones de inversión de los empresarios ecuatorianos se dio en el plano de la capacidad burocrática; en concreto, los gobiernos ecuatorianos no lograron construir una agencia nodal, dotada de poder político para hacer cumplir la planificación económica más allá de su diseño formal. Esta ausencia –que se explica por el modo en que el presidente Correa optó para resolver los conflictos internos a su gobierno– es el elemento fundamental de una secuencia causal específica. La evidencia disponible indica que los gobernantes ecuatorianos buscaron deliberadamente construir un Estado para el desarrollo, generaron las políticas industriales básicas para esa meta, pero no lograron hacer que los propios miembros clave del gobierno cumplieran con esos diseños institucionales. Los constantes balances de poder entre los grupos gubernamentales abrieron así el espacio para que otros actores, “agentes de cambio” en la terminología de Mahoney y Thelen (2010, 18), cambiaran el diseño industrial inicial hacia otro que tradicionalmente ha favorecido a los empresarios industriales realmente existentes en Ecuador. El retorno al patrón tradicional de ISI y construcción limitada de Estado habría sido así un efecto no intencional.

El argumento comprende dos secuencias temporales, que contienen mecanismos específicos para cada una de ellas. En la primera, una nueva élite política tomó el control del Estado e inició un proceso de construcción de Estado orientado a lograr un Estado para el desarrollo. Esta intención, sin embargo, fracasó. Esta evolución proveyó la oportunidad para la acción de mecanismos de cambio institucional que llevaron a la reactivación del patrón histórico institucional de la industrialización por substitución de importaciones. Al final de la primera secuencia de cambios, nos encontramos con la segunda secuencia temporal, la de larga duración que aparece como un caso más de “capitalismo jerárquico”.

La ruta hacia el ayer

Desde que asumieron el control del Estado, en 2007, los Gobiernos de Alianza País optaron por un modelo de desarrollo que aspiraba a diversificar la economía ecuatoriana, en particular favoreciendo el crecimiento del sector industrial manufacturero. Esa decisión ocurrió dentro del marco de una política general por reconstruir el Estado. Dado el nivel de desorgani-

zación y reducción del Estado entre 1992 y 2006, la opción de desarrollo de los tres sucesivos gobiernos del presidente Rafael Correa por necesidad suponía la inversión en (re)construir capacidades estatales, en particular aquellas que hacen posible el diseño y la implementación de un conjunto coherente de políticas industriales.

Los gobiernos del presidente Correa tenían ante sí dos soluciones posibles: usar recursos de los ciudadanos para invertir en la construcción de Estado; o usar recursos “propios” del Estado para invertirlos en el propio Estado (rentas petroleras). La primera opción, que necesariamente implicaba ampliar el volumen y la capacidad del Estado para cobrar impuestos, habría resultado políticamente muy costosa. En efecto, el aumento de la habilidad del Estado para cobrar impuestos es posible en condiciones muy especiales; esto es, en presencia de una coalición socialmente dominante que favorece la distribución de recursos. Esa coalición distributiva está normalmente compuesta por la clase media, la clase obrera y empresarios industriales fuertes. La coalición que llevó al poder a Alianza País no tenía esas características (Silva 2009).

El Gobierno ecuatoriano optó en 2007 por una alternativa diferente. Gracias al aumento de los precios internacionales del petróleo –la principal exportación del país–, el potencial de rentas disponible para el gobierno era grande. Alianza País usó la Asamblea Nacional Constituyente, un cuerpo legislativo *ad hoc* convocado en 2007 para redactar una nueva Constitución, para capturar la porción más significativa de las rentas petroleras (Andrade 2014). La ejecución de esta estrategia se dio entre 2007 y 2009.

Las opciones tomadas en 2007-2009 dieron tres grandes resultados. Primero, el gobierno dispuso de dos instrumentos para distribuir ingresos a la población: provisión de servicios de salud, educación, transferencias directas de dinero a la población pobre, y aumento del empleo público como consecuencia del mejoramiento y ampliación de las agencias encargadas de esas tareas (SENPLADES 2009). Segundo, el gobierno expandió territorialmente la presencia administrativa del Estado mediante la construcción de infraestructura, lo cual a su vez impulsó el crecimiento económico del país. Finalmente, el gobierno invirtió en la creación de capacidades para diseñar y conducir una política de industrialización selectiva y comercio (ISC).

Los dos primeros resultados ayudaron a consolidar el control de Alianza País sobre el Estado. El gobierno empezó a invertir en la creación de capacidades para dirigir la economía tan pronto logró ese control. En efecto,

el primer Gobierno de Alianza País recreó una poderosa agencia planificadora la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), y procedió a crear nuevas agencias estatales que, bajo el nombre de “ministerios coordinadores” se colocaron encima de los ministerios tradicionales creados a lo largo del siglo XX (en particular, el Ministerio Coordinador de la Política Económica –MCPE– y el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad –MCPEC–) y directamente involucrados en la política industrial (esto es, los ministerios de Industrias y Trabajo). Adicionalmente, el gobierno adoptó nuevas políticas comerciales, de crédito y de estímulos a las industrias nacionales; y cambió la política económica internacional, alejándola del pago de la deuda externa y la suscripción de acuerdos de libre comercio hacia una política centrada en la inversión doméstica y la protección del mercado doméstico.

Desde su primera participación electoral en 2006, Alianza País había definido como una de sus metas de gobierno el cambiar el modelo de desarrollo imperante hasta ese momento en Ecuador (SENPLADES 2009 y 2013). Una vez en el poder la administración del presidente Correa bautizó a su política industrial como una “revolución económica, productiva y agraria, para superar el modelo de exclusión heredado y orientar los recursos del Estado a la educación, salud, vialidad, vivienda, investigación científica y tecnológica, trabajo y reactivación productiva [...]”. Entre 2007 y 2008 una Asamblea Constituyente, dominada por alianza País, redactó una nueva Constitución que fortaleció los instrumentos de política industrial del gobierno; esta Constitución sirvió de marco para una convocatoria a elecciones generales en 2009. Luego de su reelección, el Gobierno de Alianza País hizo público el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013, que proponía como meta de desarrollo en su objetivo 11, “[e]stablecer un sistema económico social, solidario y sostenible” (SENPLADES 2009). Si bien esta formulación podría verse como muy alejada de algo tan específico como lo es la política industrial, en los hechos orientó la formulación de la estrategia 6.2: “Transformación del patrón de especialización de la economía, a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir”.

La estrategia del PNBV explícitamente adoptaba el concepto de “sustitución selectiva de importaciones”. La SENPLADES determinaba además aplicar esta estrategia en los sectores manufactureros y de servicios como generadores de alto valor agregado y diversificación económica. El objetivo de la política industrial que rigió entre 2009 y 2013 fue una forma de industrialización selectiva que, por un lado, reemplazaba un conjunto de importacio-

nes de bienes industrializados y, por otro, lograba generar un sector exportador industrial altamente tecnológico. No bastaba con tener industrias, sino que estas debían además ser capaces de conquistar mercados en el exterior y sobrevivir a la competencia de industrias similares (SENPLADES 2009).

El presidente de la República encargó al Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) que diseñara la política industrial del país (MIPRO 2009), la cual fue posteriormente complementada con la elaboración de una Agenda para la Transformación Productiva (ATP) elaborada por el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), y que entró en vigencia a partir de 2011 (MCPEC 2011).²

Los dos instrumentos centrales de las políticas de industrialización durante el período 2009-2013 fueron el Código de la Producción (Ecuador 2010) y la Agenda para la Transformación Productiva. El primero dotaba al Consejo Sectorial de la Producción, y específicamente al MCPEC, de autoridad para llevar a cabo tres grandes tipos de políticas industriales: una política industrial en sentido restringido; una política de innovación y tecnología; y una política hacia las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).

La política industrial en sentido restringido buscaba “sesgar los precios [de la economía] hacia sectores priorizados, de manera que se incremente la rentabilidad de estos sectores y se atraiga mayor inversión privada a los mismos” (MCPEC 2011); establecía una escala de prioridades para la inversión pública buscando la provisión estratégica de bienes públicos; y proponía resolver problemas institucionales (asimetrías de información y coordinación) que conspiraban contra el uso eficiente de la inversión. Para obtener esos resultados, la agenda creó incentivos tributarios y zonas especiales de desarrollo económico (ZEDE). Las empresas favorecidas por estas políticas eran las grandes firmas industriales ya establecidas en el país –y secundariamente conglomerados extranjeros que podían establecerse en el futuro–.

Las políticas de innovación y tecnología, si bien no eran competencia exclusiva del MCPEC –en la medida en que involucraban cambios en el sistema educativo del país– creaban incentivos para el incremento de la investigación y el desarrollo en el país. Estas políticas estimulaban la creación de nuevas empresas en campos de innovación tecnológica “y el desarrollo de rutinas de innovación al interior de las empresas”, así como el uso selectivo

2. Esta última fue suspendida a partir de 2013, y fue reemplazada por la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva en 2015.

por parte del Estado de recursos destinados a la formación de recursos humanos altamente capacitados (MCPEC 2011).

Las políticas de apoyo a las mipymes buscaban mejorar su productividad y capacidad exportadora, para lo cual el Estado asumió tareas de capacitación y provisión de créditos. Complementariamente, el Estado organizaba “conglomerados” de este tipo de industrias para la provisión de algunos de sus insumos básicos.

La Agenda esbozaba un diseño para el conjunto del sector manufacturero en dos capas articuladas entre sí. El primer nivel estaría conformado por grandes firmas con capacidad exportadora –entre las cuales podrían encontrarse empresas de propiedad del Estado, o con amplia participación accionaria pública– firmemente dedicadas a la exportación y con un fuerte anclaje en el mercado doméstico. El segundo nivel estaría compuesto por firmas de tamaño menor (medianas, pequeñas y microempresas) que proveerían algunos (idealmente la mayor parte) de los insumos que las empresas del primer nivel necesitarían, pero también enfocadas al mercado doméstico en sí. Unas y otras se beneficiarían de la innovación tecnológica en tanto que compartirían un mismo “ecosistema para la innovación empresarial” y “aglomeraciones de innovación”, en especial en las ZEDE (MCPEC 2011). Este diseño era una imitación consciente de las economías del este asiático, y cabía suponer que al tiempo que se obtenía un alto crecimiento económico se produciría una rápida absorción de mano de obra en el sector manufacturero (Brenner 2009; Murphy 1997; Tsuru 1993; Shinohara 1982).

Como un primer paso en la ejecución de la Agenda, el gobierno impulsó la adopción del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, que colocaba al Consejo Sectorial de la Producción como el organismo planificador y de monitoreo de las políticas ISC; mientras que se le asignaba al MCPEC la coordinación y ejecución de las mismas. Tanto la Agenda como el Código identificaban sectores prioritarios para el desarrollo industrial: tecnología electrónica (*hardware* y *software*); biotecnología (bioquímica y biomedicina); productos farmacéuticos y químicos; y metalmecánica. En estos sectores los estímulos a la inversión se componían de: créditos no reembolsables –en esencia donaciones del Estado–; incentivos fiscales tales como la reducción condicionada a la generación de nuevos empleos y por un plazo máximo de hasta diez años del impuesto a la renta por inversiones; compras públicas y acceso preferencial al crédito en la banca estatal; y finalmente asociaciones público-privadas para la creación de nuevas empresas en áreas de frontera tecnológica.

La Agenda reconocía que el éxito de las nuevas políticas de industrialización dependía del logro de un acelerado cambio institucional al interior del Estado, y de la capacidad de este para coordinar las acciones de los empresarios privados. El documento prestaba especial atención a la capacidad del Estado para ejecutar las políticas diseñadas, y para fijar metas, coordinarlas y hacer que el sector privado las cumpliera. Esto es, al menos un conjunto muy influyente de los decisores gubernamentales estaba consciente de que el Estado debía invertir simultáneamente en las políticas industriales en sí, y en el desarrollo de capacidades para conducir las, darles seguimiento, y evaluarlas. Esto último fue precisamente lo que no sucedió.

Las capacidades institucionales para conducir la industrialización

Los estudios sobre políticas ISC coinciden en identificar un conjunto de capacidades institucionales que han desarrollado los Estados para el desarrollo. Una destaca por su lugar central en todos los casos estudiados: la presencia de una agencia coordinadora central. La autoridad de la agencia no se limita a planificar el desarrollo industrial y los instrumentos económicos que estimulan la inversión del sector privado. La agencia fija metas cuantificables de crecimiento de equipo, plantas, número de puestos de trabajo y volúmenes de exportaciones que deben cumplirse en cada sector de la industria –e incluso por cada consorcio o firma que recibe asistencia–, y sigue el cumplimiento de esas metas. Estas tareas de monitoreo hacen posible que la agencia coordinadora central (o agencia nodal) pueda anticipar cuándo un sector –o una firma individual– está experimentando problemas, e inicie negociaciones con el mismo a fin de ajustar las metas, afinar los estímulos o, en el caso extremo, aplicar sanciones (Chibber 2003).

En ausencia de tal agencia nodal, el funcionamiento normal del Estado, con sus luchas y competencia entre agencias, se exagera y puede resultar en un aparato estatal fragmentario (Chibber 2003). Adicionalmente, y de cara al sector privado, la coordinación entre agencias y una burocracia altamente funcional proveen las condiciones necesarias (pero no suficientes) para desarrollar densas redes de relaciones que han sido estudiadas como un segundo requisito institucional, el “arraigo” de los Estados para el desarrollo en sus sociedades (Chibber 2003; Leftwich 2000; Evans 1995).

¿Cuál es la agencia nodal de las políticas ISC en Ecuador? La evidencia al respecto es ambigua. En el período 2009-2013 dos agencias compitieron por ese papel: el MCPEC y la SENPLADES. Entonces el MCPEC participaba en y coordinaba al Consejo Sectorial de la Producción, del cual formaban parte todos los ministerios encargados de la política industrial y comercial; también presidía el Consejo de Comercio Exterior, e incidía en la planificación de la educación superior y capacitación de los servidores públicos; adicionalmente, como lo señalé, por intermedio de sus programas mantenía fluidas relaciones con el sector privado. Sin embargo, esas competencias eran en gran medida compartidas con la SENPLADES, y esta tenía una autoridad superior por ser la agencia planificadora central del gobierno. Finalmente, la Presidencia de la República tenía autoridad para revertir las decisiones de cualquiera de estas dos agencias (Presidencia República del Ecuador).

Después de abril de 2013 el panorama institucional se volvió aún más ambiguo. El MCPEC perdió mucho de su poder a merced de otras agencias gubernamentales, como el recién creado Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio Coordinador de Talento Humano, y la Secretaría Nacional de Educación Superior; los programas productivos que manejaba fueron disueltos o asumidos por otras agencias gubernamentales. Tampoco se afianzó el poder de la SENPLADES, de hecho una buena parte de su poder como coordinadora inter-estatal fue transferido por el presidente a la Vicepresidencia de la República, cuyo titular maneja, además, el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos –la agencia clave para la construcción de infraestructura necesaria para la industrialización orientada hacia la exportación–.

Nos encontramos ante un escenario clásico de lucha entre agencias que, de hecho, ha impedido el surgimiento de una agencia nodal. Tomando como base el “año cero” de la política industrial en Ecuador; esto es, 1994, cuando las políticas industriales prácticamente desaparecieron bajo el neoliberalismo, puede verse que a partir de 2007 los gobiernos de Alianza País crearon un conjunto de agencias para el diseño y ejecución de políticas industriales, y que bajo el nuevo esquema de “Cambio de la Matriz Productiva” se llega a un total de diez agencias con responsabilidades en el tema (tabla1).

Este resultado produjo dos consecuencias durante el período 2009-2013, que continúan hasta ahora. Por un lado, la inversión pública que debía dirigirse hacia estimular la industrialización se dispersó, volviéndose

Tabla 1. Comparación de políticas industriales 1994-2014

Año	Agencias responsables	Instituciones formales	Visión de desarrollo	Inversión en capacidades estatales
1994	Conam, Ministerio de Industrias y Comercio.	Constitución de 1978, Plan Nacional de Modernización 1992-1996.	Consenso de Washington. Neoliberalismo. Exportaciones basadas en ventajas comparativas.	No inversión. Retiro del Estado en la provisión de servicios básicos.
2010	SENPLADES, MCPE, MCPEC, Mipro Viceministerio de Comercio Exterior (2008).	Constitución de 2008, Plan Nacional de Desarrollo y el Buen Vivir (PNDBV) 2009-2013. Agenda Nacional de la Producción.	Desarrollo guiado por el Estado Industrialización selectiva. Exportaciones petroleras. Crecimiento con distribución.	Inversión en la provisión de servicios básicos. Inversión moderada en capacidades administrativas. Alta inversión en infraestructura y políticas contra cíclicas.
2014	Vicepresidencia de la República, SENPLADES, MCPE, MCPEC, Mipro, Ministerio de Comercio Exterior (Comex), Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MCSE), SenescyT, Ministerio Coordinador del Conocimiento y Talento Humano (MCCTH). Agencia de mejoramiento del servicio civil: Instituto Nacional de la Meritocracia.	Constitución de 2008. Plan Nacional de Desarrollo y el Buen Vivir (PNDBV) 2013-2017. Agenda Nacional de la Producción. Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva. Decreto Ejecutivo 15.	Desarrollo guiado por el Estado. Industrialización selectiva. Exportaciones petroleras. Crecimiento con distribución.	Alta inversión en capacidades administrativas. Alta inversión en infraestructura y políticas de fomento de la industrialización. Inversión moderada en la provisión de servicios básicos.

cada vez más incoherente. Por otro, los planes, acciones e instrumentos de las agencias involucradas en la industrialización se desconectaron entre sí. El Estado progresivamente fue perdiendo la fortaleza que había construido frente al sector privado; la clave de esta debilidad fue la ausencia de una burocracia eficiente.

La sociología de los Estados para el desarrollo cuenta con la escala de *weberianidad* para medir la calidad de la burocracia de un país. En su investigación original de 1995, Evans y Rauch (2007) incluyeron en su muestra al Ecuador, entonces en pleno experimento neoliberal –esto es, en la mitad del intento más sistemático del siglo XX por dismantelar las capacidades estatales–. En dos momentos, 2010 y 2014, aplicamos la escala de Evans y Rauch para medir las capacidades burocráticas desarrolladas por los gobiernos de Alianza País.

En 1994, el puntaje para Ecuador en la escala de *weberianidad* era de 4,00 sobre un máximo de 13 (siendo 13 un servicio civil plenamente *weberiano*, reclutado meritocráticamente y con una carrera profesional firmemente establecida y predecible)³ (Evans y Rauch 2007); en 2010, el puntaje fue de 4,052. Esto es, en plena era neoliberal, sin una estrategia ISC, el Estado ecuatoriano no reclutaba ni promovía sino muy parcialmente a los servidores públicos, y esto se transformaba en una pobre capacidad burocrática; sin embargo, tras cuatro años de “recuperar el Estado y fortalecerlo” (SENPLADES 2013) y del empeño sistemático del actual gobierno por “transformar las bases institucionales y los principios de acción del Estado” (SENPLADES), el estado de la burocracia ecuatoriana apenas si había cambiado. En 2014 se obtuvo casi el mismo resultado; la puntuación fue de 4,72.⁴

Las respuestas de los responsables de esas agencias, tanto en 2010 como en 2014, coincidían en señalar que había una gran diferencia en el desarrollo de un servicio civil *weberiano* entre las distintas agencias estatales. Ese resultado se explica por las opciones gubernamentales para controlar el Estado. En efecto, las agencias involucradas en el diseño y la conducción de la industrialización fueron objeto de su ocupación por un nuevo tipo de empleado público. Los decisores gubernamentales en este nivel fueron reclutados –entre 2007 y 2013– con base en criterios de calificación personal, pero también “de confianza”: su carrera depende del grado de cercanía que tienen subsecretarios y directores con el ministro respectivo.

El esquema de operación de las agencias distingue dos niveles de funcionarios responsables; en el primero los funcionarios son ejecutores y tienen

3. Para facilitar la comprensión del lector, valga el siguiente ejemplo: Kenya, un país africano de pobre desarrollo en su servicio civil, y que en esos años sufría una cruel guerra civil, puntuaba 1; mientras que Costa Rica, un país de larga tradición pacífica y con décadas de estabilidad democrática, puntuaba 9. Ecuador estaba en 1999 más cerca del primero que del segundo caso.

4. Véase el anexo 1.

responsabilidades en la evaluación de proyectos o programas específicos; este es el nivel técnico; en el segundo, los funcionarios tienen responsabilidades en la formulación y el diseño de políticas, son los cargos directivos. La evaluación del desempeño en el primer nivel le permite al funcionario avanzar entre programas, pero solo muy rara vez saltar al nivel directivo. Los ministros designan no solo a sus asesores sino también a viceministros, subsecretarios, y representantes en los diferentes consejos y comités que hacen la política industrial ecuatoriana a partir de la demostrada lealtad personal de los funcionarios. Este patrón produce dos resultados: cuando un ministro es cambiado de posición, cambia también la mayoría de los funcionarios de alto nivel de la agencia; o bien funcionarios jóvenes, ambiciosos y eficientes hacen carrera saltando de agencia a agencia. La mayor parte de los funcionarios que pueblan las agencias estatales a cargo de la industrialización están contratados temporalmente (por un año, con la posibilidad de renovación anual por una vez). Los jóvenes técnicos reclutados inicialmente con un cierto criterio de calificación profesional hacen su carrera saltando de ministerio a ministerio, y apostándole a que su lealtad frente al ministro de turno llame su atención para ser promocionados al nivel directivo.

Siguiendo el esquema de actores y estrategias que han propuesto Mahoney y Thelen para explicar el cambio institucional gradual (2010, véase en particular la tabla 1.3), proponemos que esas decisiones y estrategias crearon un contexto en el cual existía una alta discrecionalidad administrativa, y al mismo tiempo fuertes poderes de veto. En ese tipo de contextos florecen estrategias de conversión de las reglas institucionales en beneficio de actores “oportunistas”, y de abandono de las instituciones a su suerte (*drift*) en provecho de actores “parásitos”.

Al carecer de una agencia nodal entre 2009 y 2013, los ministerios centrales de la política de industrialización quedaban en libertad de adoptar la política que prefirieran. Los funcionarios de cada ministerio podían ejecutar esas políticas dentro de amplios márgenes de interpretación y cumplimiento. No solo que la “Política Industrial” del Mipro era en gran medida independiente de la ATP, y esta del PNBV, sino que también su ejecución podía ser rápidamente cambiada por un simple reemplazo en la cúpula de cada agencia (lo que ocurrió en al menos seis ocasiones entre 2007 y 2015). En cuanto a los fuertes poderes de veto establecidos en el contexto político institucional, legalmente y fácticamente, el presidente de la República en no menos de tres ocasiones aumentó o restó poder a SENPLADES y el MCP-

CE, dependiendo de cuán cercanas estaban las agendas de estas agencias a sus preferencias políticas. A partir de abril de 2013 ninguna de estas agencias podía ocupar el rol nodal de las políticas de industrialización; este papel le fue atribuido a la Vicepresidencia de la República.

Tanto en los documentos oficiales como en las entrevistas de 2010 y 2014, rápidamente emergió un patrón característico. Los decisores políticos se mostraban determinados a lograr una transformación radical del país, y manifestaban marcadas diferencias en cuanto a los medios y dirección de ese cambio.

En 2010 el desacuerdo se organizaba en dos grandes campos de opciones. Esas posiciones abarcaban dos concepciones diferentes del desarrollo económico y dependían de si el desarrollo se realizaba dentro del marco del capitalismo o fuera de él. Las diferencias se estabilizaron con la conformación de tres grupos de decisores gubernamentales. El grupo del “socialismo del siglo XXI” se organizó en torno a la SENPLADES y el Ministerio de Relaciones Exteriores; los documentos producidos por SENPLADES en este período muestran el programa de este conjunto. El grupo de las políticas ISC estaba, en cambio, encabezado por el MCPEC y encontraba su expresión programática más clara en la Agenda para la Transformación Productiva y la política industrial del Mipro. Finalmente, el tercer grupo estaba más directamente relacionado con la Presidencia de la República, el Ministerio de Sectores Estratégicos y la Secretaría Nacional de la Administración. El presidente actuaba como el fiel de la balanza entre los dos primeros grupos. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 actuaba como una solución de compromiso y una especie de cemento ideológico que encubría parcialmente los conflictos al interior de la élite gubernamental.

La solución al conflicto entre los grupos parecía haberse decidido a favor de las políticas industriales, especialmente luego de las elecciones de febrero de 2013, cuando el presidente Correa fue reelecto para un nuevo período presidencial. Esta impresión se afirmó con la publicación del PNBV 2013-2017. En efecto, desde el inicio de este importante documento oficial quedó claro que el gobierno nacional concentraría sus esfuerzos en los cuatro años del nuevo período en impulsar lo que llamaba “la transformación de la matriz productiva”. Por un lado, el gobierno afirmaba, profundizaba y afinaba su compromiso con implementar políticas de industrialización selectiva y comercio; por otro, el gobierno avanzaba una agresiva política de formación de capital humano centrada en la educación de mano de obra al-

tamente calificada (véanse los objetivos 10 y 11 del PNBV 2013-17; y Ramírez 2013). La fuerza de la decisión gubernamental, y el papel del grupo más cercano al presidente en la conducción de esa política, quedaba además reforzada con la publicación del Decreto 15, que convertía a la Vicepresidencia en la agencia central de las políticas productivas.

Sin embargo, las tensiones internas del gobierno parecerían no haberse solucionado completamente. En efecto, el estudio de las nuevas políticas muestra que bajo el nombre de “cambio de la matriz productiva” están actuando dos conjuntos de actores gubernamentales cuyas relaciones entre sí se caracterizan por la competencia. El primer conjunto está conformado por la SENPLADES, el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, y la Senescyt, bajo el liderazgo de esta última agencia. El segundo grupo está encabezado por la Vicepresidencia de la República, el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, el Ministerio Coordinador de Productividad, Empleo y Competitividad, el Ministerio de Comercio Exterior y los ministerios de Industria, Agricultura, Turismo, Coordinador de la Economía y de Transporte y Obras Públicas. Las dos coaliciones intragubernamentales se distinguen entre sí no solo por los actores que las conforman, sino también por los objetivos de desarrollo que persiguen y los recursos que controlan.

El grupo bajo el liderazgo de la Senescyt se ve a sí mismo como impulsando un rápido cambio de la economía ecuatoriana hacia una economía basada en el conocimiento y la innovación científica y tecnológica. La expresión más cercana al programa de este grupo se encuentra en el documento *Tercera ola de transformación de la educación superior en Ecuador: Hacia la constitucionalización de la sociedad del buen vivir* (Ramírez 2013). La perspectiva fundamental que guía las acciones del grupo es que las transformaciones sociales pueden y deben ser guiadas por actores altamente educados y con un comando amplio de la ciencia y la tecnología.

Las políticas impulsadas por las agencias que forman parte de esta le han permitido al grupo controlar importantes recursos económicos, crear una red de relaciones internacionales que incluyen al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), varias universidades estadounidenses y europeas, así como la compra de tecnología educativa a Corea del Sur y Alemania. Estos recursos compensan su tamaño relativamente menor dentro del gobierno, y la poca relación que mantiene el grupo con los empresarios privados nacionales. En el plano nacional, el grupo tiene acceso al control del pre-

supuesto de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) mediante la SENPLADES.

En cuanto a la coalición encabezada por la Vicepresidencia, aparte del control directo de dos ministerios, el de Sectores Estratégicos (a cargo del vicepresidente) y el de Turismo (a cargo del Secretario Nacional de la Administración), y del rol asignado a la Vicepresidencia como coordinadora general de la transformación productiva del país, no cuenta con un programa explícito en el que puedan reconocerse sus miembros.⁵ Pero este déficit está en parte compensado por los contenidos del documento citado de origen coreano (CIES 2013), en particular con relación al desarrollo de la industria petroquímica, la energía y la infraestructura, así como por la asesoría de CEPAL para la creación de una política industrial basada en el concepto de “cadenas productivas”. El grupo, por intermedio de los ministerios de Industria y Comercio Exterior, mantiene un contacto cotidiano con el sector privado manufacturero nacional, toda vez que este depende de la voluntad de esos ministerios para acceder a subsidios, permisos de importación, y toma parte en giras de atracción de inversiones internacionales y en las negociaciones comerciales internacionales. Finalmente, el grupo controla grandes empresas de propiedad estatal (EPE, en especial las que tienen que ver con hidrocarburos, y muy especialmente la Refinería del Pacífico; minería, electricidad, sobre todo las nuevas hidroeléctricas; y el futuro astillero nacional). Esto es, el grupo no solo controla los ministerios claves de la política industrial, sino también relaciones (nacionales e internacionales) con actores económicos fuertes y productores de conocimiento sobre políticas industriales.

Como puede verse, este conflicto que se despliega en el nivel decisonal más alto del gobierno tiene como protagonistas a actores “oportunistas”, quienes han aprovechado las políticas de industrialización para capturar recursos que sirven a sus propios fines. El clima de acumulación de recursos en estos actores se complementa con la estrategia de supervivencia (y cambio institucional no intencional) implementada por los funcionarios del nivel técnico, poblado por “parásitos”, cuyas oportunidades de movilidad social dependen del cumplimiento de las metas de las políticas, pero que tienen un alto nivel de discrecionalidad en la interpretación y el cumplimiento de esas metas. La migración constante de este segundo grupo de ac-

5. Este rol debería cumplirlo la *Estrategia Nacional para el Cambio Productivo*, un documento que fue publicado a mediados de 2014.

tores de una agencia a otra produce el efecto acumulativo de discontinuidad en la ejecución de las políticas, con lo que estas quedan a la deriva (*drift*).

La larga dependencia de trayectoria

Los resultados de las políticas industriales de 2009-2013 son similares a los obtenidos en las olas de industrialización del siglo XX. Desde por lo menos el año 1954 los estudios sobre la industria ecuatoriana han comprobado reiteradamente que la industria ecuatoriana, en particular el sector manufacturero, se caracteriza por producir básicamente para el mercado doméstico, requerir para su supervivencia de altos grados de protección, depender de insumos extranjeros, estar altamente concentrada en ramas tecnológicamente simples, y tener una baja productividad (Jácome y King 2013; Ruiz 2013; Aguiar, Galvisi y Sáenz 2013; Peres 2006; Hofman y Buitelar 1994). La SENPLADES se refería en términos similares, cuando no exactos, al sector manufacturero ecuatoriano luego de la aplicación de las políticas industriales a partir de 2007 (SENPLADES 2013).

Aunque la industrialización había empezado en Ecuador de manera espontánea desde por lo menos la segunda mitad de los años veinte del siglo anterior, solo a partir de 1957 el Estado ecuatoriano adoptó de manera deliberada una política de industrialización (Hofman y Buitelar 1994; Torres 2012). Esta política actuó de manera continua, aunque con distintos grados de intensidad, hasta la década de los setenta. A partir de 1973, la política de industrialización se volvió más decidida y alcanzó altos niveles de institucionalización gracias a la abundancia de rentas petroleras capturadas por el Estado, y a la influencia política de un grupo altamente capacitado de burócratas comprometidos con la industrialización (Jaramillo 2016).

La política industrial ecuatoriana se ha basado en tres premisas. La primera, aprovechar los ingresos extraordinarios del sector exportador para dirigir la inversión pública y privada hacia la industria. La segunda, que el Estado debía actuar mediante dos instrumentos: políticas industriales de protección e inversión, e inversión en carreteras, puertos, aeropuertos y energía. Tercero, esas políticas debían complementarse con otras que favorecieran el crecimiento del capital humano, mediante la expansión de servicios educativos y de salud, y algún tipo de cambio en la distribución de ingresos, en particular en el sector rural. Los gobiernos civiles de las décadas

de los cincuenta y sesenta pusieron énfasis en los dos primeros componentes. Los gobiernos militares de la segunda mitad de los sesenta y la década de los setenta impulsaron tímidas reformas agrarias que apuntaban a la distribución y el cambio de la producción agraria.

Al igual que en el resto de América Latina, para los años setenta las políticas industriales ecuatorianas habían logrado consolidar la estructura típica del capitalismo jerárquico latinoamericano (Schneider 2013). En una evaluación panorámica del proceso de industrialización ecuatoriano hasta comienzos de los años ochenta North destacaba algunos de los elementos que he re-descubierto en las secciones precedentes:

Una plétora de incentivos e instituciones surgieron en los años setenta para “establecer las condiciones para que el sector manufacturero goce de una tasa de rentabilidad superior respecto a las otras ramas de la economía [...] las políticas estatales jugaron un rol preponderante en la creación de esas distorsiones [del proceso de industrialización] y en el fortalecimiento del poder socio-económico de los “imperios empresarios familiares” dificultando, así, cualquier transformación estructural futura. Mientras tanto, los “nuevos” grupos industriales, que surgieron bajo la protección de programas apoyados en incentivos estatales y cuyos efectos fueron distorsionantes, ahora tienen un interés real en mantenerlos (North 1985, 447).

Los ajustes al modelo de industrialización en los años ochenta, y el experimento neoliberal de los noventa no lograron afectar significativamente la trayectoria y la estructura establecida entre 1957 y 1982 (Jaramillo 2016). Por el contrario, el estudio de Aguiar de 2013 apuntaba que entre 1990 y 2007, la manufactura ecuatoriana se había expandido, con pequeños cambios con relación al aumento de tamaño y productividad de las firmas.⁶ Cincuenta años de industrialización habían alterado muy poco la composición del sector manufacturero ecuatoriano, aunque en 2008 se registraba la producción y exportación de automóviles y ciertos productos químicos y metalmeccánicos, la producción de alimentos, madera, cueros continuaba siendo la más importante, y había una “gran debilidad estructural de la industria ecuatoriana en lo que respecta a la productividad laboral y del capital” (Ruiz 2013, 78-9). Es necesario remarcar que esos resultados se obtenían antes de las políticas industriales que he analizado en secciones anteriores.

6. Jaramillo (2016) sostiene que aun cuando el nivel de la intervención estatal bajó en los 90, las políticas industriales de hecho nunca desaparecieron completamente; lo que sí ocurrió fue una dispersión de la coordinación estatal.

Las políticas industriales de 2009-2013 tampoco lograron alterar el panorama histórico. De hecho, como protección a la crisis económica de 2008-2009, el gobierno nacional adoptó temporalmente medidas de protección y aumentó la inversión pública doméstica, en parte como ejecución del diseño industrial más amplio impulsado desde 2007. Estas medidas habrían aumentado la inversión de los industriales ecuatorianos, pero una vez más en las industrias tradicionalmente fuertes: alimentos, calzado, cueros, químicos, automotores y partes, algo menos en cemento y electrodomésticos (Aguiar, Gualvisi y Sáenz 2013). Dado que las exportaciones manufactureras prácticamente no crecieron en este último período, pero aumentó la inversión industrial, la conclusión a la que arribaba Senplade,s en 2013, estaba plenamente justificada: la manufactura ecuatoriana seguía entrampada en la ISI (SENPLADES 2013).

Al cabo de ocho años de gobiernos de Alianza País, sus políticas industriales habían consolidado al menos uno de los elementos centrales del capitalismo jerárquico en su versión ecuatoriana. Scheneider (2013 y 2004) ha indicado que los grupos económicos típicos en América Latina se caracterizan por estar controlados familiarmente, y que su formación se asienta en las ventajas comparativas de su acceso privilegiado a mano de obra barata y/o recursos naturales como tierras fértiles, destacándose su presencia en sectores tales como producción y comercialización de alimentos y bebidas, cementos y construcción. En Ecuador encontramos exactamente esa configuración de manera estable desde los años cincuenta (CEPAL 1967; Torres 2012); estos grupos han sido los beneficiarios continuos de las políticas industriales. El período 2007-2014 confirma la regla; en efecto, según un *ranking* de las 500 compañías más grandes del país, dos de las mayores comercializadoras se ubicaban en 2013 en el segundo y cuarto puestos; la firma más importante en la producción de alimentos, en el sexto; la mayor productora de bebidas, en el séptimo; la mayor productora de cementos, en el puesto 16 (Correa Vélez 2014). Adicionalmente, un contraste entre estos resultados y los registrados en el estudio de la CEPAL de 1954 indica que algunas de las compañías más antiguas del país, dedicadas a la producción de alimentos y bebidas, mantenían una alta participación en el mercado; lo notable en el caso de una de ellas ("La Fabril", producción de aceites vegetales) es que es una empresa familiar fundada en los años treinta y que ha permanecido bajo control de la familia fundadora hasta nuestros días (Cuvi 2011). Esta empresa era además presentada por el Mipro como un modelo de empresa agro-industrial moderna, con una producción de alto valor agregado;

esto es, como uno de los beneficiarios por definición de las políticas industriales de los gobiernos de Alianza País (Mipro 2012). La información disponible sobre grupos económicos, publicada por la agencia de recaudación de impuestos del país –el Servicio de Rentas Internas, o SRI–, indicaba que a 2013 podían identificarse 24 grupos económicos en el país, de los cuales diez controlaban un 60% del mercado nacional. En las actividades manufactureras ese control subía aún más, hasta el 75% (SRI 2014).

Conclusiones

El estudio de las políticas industriales ecuatorianas en el período 2007-2013 permite solucionar la aparente contradicción entre un gobierno decidido a transformar la economía y que termina confirmando la trayectoria histórica de largo plazo. En efecto, fueron las decisiones de inversión en construcción de Estado de los gobiernos de Alianza País las que previnieron la transformación económica. Este resultado no se obtuvo de manera directa, como predicen las teorías estructuralistas. Los procesos de cambio ocurrieron a un nivel micro, localizado; los mecanismos operaron al nivel de las organizaciones gubernamentales, los decisores políticos y sus estrategias para sobrevivir y obtener ganancias.

Desde una visión política, el determinismo de las teorías estructurales es reemplazado por una explicación causal abierta a la contingencia histórica. En el tiempo corto, las metas de control del Estado por Alianza País, y construcción de capacidades burocráticas para la conducción de políticas de industrialización selectiva chocaron una con otra. Pero no porque Alianza País fracasara en su propósito, sino porque el mecanismo que puso en sus manos el Estado creó un ambiente propicio para el desarrollo de agentes oportunistas y parasitarios que cambiaron las nuevas instituciones para la conducción de políticas industriales transformativas. Sin estas capacidades se dio paso al segundo tiempo, la acción de la larga duración de los empresarios industriales realmente existentes, creados por las políticas de industrialización de larga data en el país. Los factores fundamentales para crear la regresión de las instituciones recién instaladas fueron la existencia de vetos fuertes en el nivel político-institucional, en combinación con instituciones que otorgaban un gran margen para la discrecionalidad administrativa de y en las agencias encargadas del diseño y ejecución de las políticas industriales.

El caso ecuatoriano abre, espero, un nuevo conjunto de interrogantes para la investigación académica. En efecto, todo indica que es necesario volver al estudio de los grupos económicos, y los otros elementos del capitalismo jerárquico, incluso en un lugar tan poco propicio para esa indagación como parecía ser, a primera vista, Ecuador. Esta variedad de capitalismo –¿típicamente latinoamericana?– está evolucionando; es necesario mostrar en qué consiste esa evolución y cómo se produce.

Lista de referencias

- Acemoglu, Daron, y James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Nueva York: Random House.
- Aguiar, Víctor. 2013. “Análisis del sector manufacturero 1990-2008”. En *Estudios industriales de la micro, pequeña y mediana empresa*, coordinado por Hugo Jácome y Katiuska King, 23-44. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) / Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO).
- Aguiar, Víctor, Melany Gualavisí y Mayra Sáenz. 2013. “Análisis del impacto en la economía ecuatoriana de la aplicación de medidas de protección arancelaria real y efectiva los sectores industriales con el modelo Macepes”. En *Estudios industriales de la micro, pequeña y mediana empresa*, coordinado por Hugo Jácome y Katiuska King, 81-125. Quito: FLACSO / MIPRO.
- Andrade, Pablo. 2014. “La gobernanza ambiental en Ecuador y Bolivia”. En *La gobernanza ambiental en América Latina: Retos, desafíos y oportunidades*, editado por Michiel Baud, Fabio de Castro y Bárbara Hogenboom. Buenos Aires: Clacso / Engov.
- Beckerman, Paul, y Andrés Solimano, eds. 2002. *Crisis and Dollarization in Ecuador, Stability, Growth, and Social Equity*. Washington: The World Bank.
- Bennett, Andrew, y Jeffrey Checkel. 2015. “Process tracing: from philosophical roots to best practices”. En *Process tracing: from metaphor to analytic tool*, editado por Andrew Bennet y Jeffrey Checkel. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brenner, Robert. 2009. *La economía de la turbulencia global*. Madrid: Akal.
- Cardoso, Fernando Henrique, y Enzo Falleto. 1976 (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. CDMX: Siglo XXI.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2013. *El desarrollo económico del Ecuador*. Quito: Ministerio Coordinador de la Política Económica (MCPE).
- . 1967. *The Industrial Development of Ecuador*. CEPAL.
- Corporación Iberoamericana de Estudios (CIES). 2013. *Export Promotion. Recommendations for Ecuador*, Seoul: Korean Development Institute (KDI). pdf.
- Correa Vélez, Karen. 2014. “Las 500 mayores empresas del Ecuador”. *Vistazo*, n.º 1130 (25 de septiembre).

- Cuvi, Nicolás. 2011. "Auge y decadencia de la fábrica de hilados y tejidos de algodón La Industrial, 1935-1999". *Procesos: revista ecuatoriana de historia*, n.º 33 (primer semestre): 63-95.
- Chang, Ha-Joon. 2003. *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. Londres: Zed Books.
- . 2006. *The East Asian Development Experience: The Miracle, the Crisis and the Future*. Londres: Zed Books.
- Chibber, Vivek. 2003. *Locked in Place: State-building and late industrialization in India*. Oxford: Princeton University Press.
- Ecuador. 2010a. *Ley Orgánica de Servicio Público*. Registro Oficial 294, 6 de octubre.
- . 2010b. *Código Orgánico de la Producción*. Registro Oficial 351 Suplemento, 29 de diciembre.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter, y James Rauch. 2007. "La burocracia y el crecimiento: Un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales 'weberianas' en el crecimiento económico". En *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, editado por Peter Evans. Bogotá: ILSA.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, eds. 1985. *Bringing the State Back In*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma: Building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Gerring, John. 2008. "The Mechanismic Worldview: Thinking inside the Box". *British Journal of Political Science* 38 (1): 161-79.
- . 2004. "What is a Case Study, and What is it Good for?". *The American Political Science Review* 98 (2): 341-54.
- Grindle, Merilee. 1996. *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hofman, André, y Rudolf Buitelaar. 1994. "Extraordinary comparative advantages and long-run growth: the case of Ecuador". *CEPAL Review* 54 (diciembre): 149-66.
- Jácome, Hugo, y Katiuska King. 2013. "Introducción". En *Estudios industriales de la micro, pequeña y mediana empresa*, coordinado por Hugo Jácome y Katiuska King. Quito: Flasco / Mipro.
- Jaramillo, Grace. 2016. "The Political Economy of Industrial Policy in Peru and Ecuador: 1980-2010". Tesis doctoral, Departamento de Ciencia Política, Queens University, Canadá.
- Jhonson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Kurtz, Marcus. 2013. *Latin American state building in comparative perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Kurtz, Marcus, y Andrew Schrank. 2012. "Capturing State Strength: Experimental and Econometric Approaches". *Revista de Ciencia Política* 32 (3): 613-21.

- Leftwich, Adrian. 2000. *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*. Cambridge: Polity.
- Mahoney, James, y Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change". En *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, editado por James Mahoney y Kathleen Thelen. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO). 2012. *Política Industrial del Ecuador 2008-2012*. Quito: MIPRO.
- Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), Consejo Sectorial de la Producción. 2011. *Agenda para la Transformación Productiva*. Quito: MCPEC.
- Murphy, Taggart R. 1997. "The Japanese Company: Ownership, Control and Competition". En *The Weight of the Yen*, Murphy, Taggart R. Nueva York: Norton.
- North, Liisa. 1985. "Implementación de la política económica y la estructura del poder político en Ecuador". En *Economía política del Ecuador. Campo, región, nación*, editado por Louis Lefebvre. Quito: Corporación Editora Nacional / FLACSO / York University.
- Peres, Wilson. 2006. "The Slow Comeback of Industrial Policies in Latin America". *CEPAL Review* (abril): 67-83.
- Presidencia República del Ecuador. <<http://www.presidencia.gob.ec/gabinete/directorio?catid=3>>. Acceso: 3 de mayo de 2011.
- Ramírez, René. 2013. *Tercera ola de transformación de la educación superior en Ecuador: Hacia la constitucionalización de la sociedad del buen vivir*. Quito: Senescyt.
- Ruiz, Patricio. 2013. "Indicadores de productividad de la industria ecuatoriana, año 2008". En *Estudios industriales de la micro, pequeña y mediana empresa*, editado por Hugo Jácome y Katuska King, 67-83. Quito: FLACSO / MIPRO.
- Schneider, Ben Ross. 2013. *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. Nueva York: Cambridge University Press.
- , 2004. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1987. "Framing the State: Economic Policy and Political Representation in Post-authoritarian Brazil". En *State and Society in Brazil: Continuity and Change*, editado por John Wirht, Edson de Oliveira Nunes y Thomas Bogeschild. Boulder: Westview Press.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2009. *Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado plurinacional e intercultural*. Quito: SENPLADES.
- , 2013. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.
- , 2018. "El Ecuador gana a la pobreza en todos sus frentes". SENPLADES. <<http://www.planificacion.gob.ec/el-ecuador-gana-a-la-pobreza-en-todos-sus-frentes/>>.

- Shinohara, Miyohei. 1982. *Industrial growth, trade, and dynamic patterns in the Japanese economy*. Tokio: University of Tokio Press.
- Silva, Eduardo. 1996. *The State and Capital in Chile: Business Elites, Technocrats, and Market Economics*. Boulder: Westview.
- , 2009. *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- , 2002. "State-Business Relations in Latin America". En *Emerging Market Democracies*, editado por Laurence Whitehead. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Servicio de Rentas Internas (SRI). 2014. "Catastro de Grupos Económicos. Período 2007 a 2014". SRI. <http://www.sri.gob.ec/web/guest/home>.
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Nueva York: Cambridge University Press.
- , 2003. "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis". En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, editado por James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, 208-40. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Torres, Víctor Hugo. 2012. *Estado e industrialización en Ecuador: Modernización, fricciones y conflictos en los años cincuenta*. Quito: Abya-Yala / Universidad Politécnica Salesiana.
- Tsuru, Shigeto. 1993. *Japan's Capitalism: Creative defeat and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

Grandes empresas, crisis económica y revolución ciudadana

Informe de coyuntura, noviembre de 2015¹

Pablo Ospina Peralta

La revolución ciudadana en el laberinto de la crisis

En un sonado debate televisado sobre la crisis económica realizado el miércoles 28 de octubre de 2015, los economistas neoclásicos Alberto Dahik y Mauricio Pozo repitieron dos grandes críticas a la conducción económica de Rafael Correa. En primer lugar, el gasto público excesivo que superaba la capacidad económica nacional, alentaba las importaciones y había llevado a una peligrosa retracción del circulante reflejado en la caída de más de USD 3.000 millones de depósitos de los bancos. En segundo lugar, estrechamente atornillado a la anterior, la ausencia de un fondo de ahorro público formado durante el período de altos precios del petróleo para hacer frente a las restricciones que necesariamente se presentaría cuando el precio bajara. Con un ahorro del precio excedente sobre el precio presupuestado a inicio de año, Pozo calculó que se podría tener hoy un ahorro disponible para el Estado de USD 11.000 millones. Recordemos que, calculado en dólares corrientes, ese ahorro equivale a menos del 7% de todo el gasto del gobierno central durante el correísmo.

Rafael Correa desestimó ambas críticas. Sin embargo, anunció, al final del debate, que el presupuesto del Estado central del año 2016 estaba calculado en USD 11.000 millones menos que el de 2015. Posteriormente, el gobierno corrigió: la reducción llegaba solamente a USD 6.000 millones, un 6% de producto interno bruto (PIB). De los casi USD 30.000 millones pre-

1. Publicado originalmente como informe de coyuntura para el Comité Ecuménico de Proyectos, con apoyo de Pan para el Mundo / Servicio Protestante para el Desarrollo, noviembre de 2015, publicación digital disponible en www.cepecuador.org.

vistos, USD 6.000 millones provendrían de préstamos. A juicio del presidente, en un país con tantas necesidades, reducir la inversión pública era un crimen. Un crimen, añadimos, que ahora se ve obligado a cometer apuradamente. Guardar el dinero excedente “por si acaso”, repitió, es una necesidad. Ante la reducción del precio del petróleo, la variable de ajuste sería sencillamente la reducción de la inversión pública: es decir, aumentar la inversión pública en tiempos de bonanza y reducirla en tiempos de crisis. Lo que los economistas llaman un comportamiento “procíclico”.

Paradójicamente, varias veces durante su intervención, Rafael Correa insistió en que las dificultades económicas (se rehusó a llamarla “crisis”) provenían de una reducción neta de ingresos por USD 5.000 millones debido a la caída del precio del petróleo. ¿Cómo no va a ser un período difícil cuando se pierde el 5% del PIB en ingresos? Comparó la situación con EUA: la pérdida ecuatoriana es proporcional a la que ese país hubiera tenido si, en un año, perdía USD 800.000 millones de ingresos. Pero entonces el fondo de ahorro que desestimó le hubiera permitido sortear el bache del año 2015 y le hubiera quedado un sobrante para afrontar mucho mejor las dificultades de 2016. El nivel de endeudamiento hubiera crecido menos y las condiciones de los préstamos serían menos onerosas.

En un artículo reciente, Katiuska King (2015), exministra coordinadora de la Política Económica, reveló que, en el año 2011, se discutió, dentro del gobierno, la posibilidad de reducir el gasto en infraestructura, focalizando las inversiones en acciones menos vistosas pero de más largo plazo, para formar un fondo de ahorros que, a diferencia del que existía en 2006, el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), no fuera destinado al pago de la deuda, sino a financiar políticas contracíclicas cuando las inevitables vacas flacas llegaran. Correa se negó a reducir las inversiones en obras públicas. A diferencia de los economistas ortodoxos, la apuesta de King no era satanizar el gasto público sino protegerlo, racionalizándolo para lograr que su crecimiento y sus efectos benéficos sobre la economía fuesen más estables.

Una manera alternativa de considerar este tema de política económica (la existencia o no de fondos estatales de contingencia), es analizarlo como un problema de relaciones de poder. Desprovisto de ahorros propios, acosado por la necesidad, la urgencia y la desesperación, el gobierno se ve obligado a aceptar condiciones desfavorables en los préstamos y en las relaciones con las empresas privadas. La extrema urgencia te hace más vulnerable.

Luego de denostar repetidamente por años el indicador del “riesgo país” como un juguete en manos de extorsionadores internacionales, los ministros del Gobierno de la “revolución ciudadana” anuncian una “política agresiva” de reducción del riesgo país para hacer posible el regreso del Estado ecuatoriano a los mercados internacionales de capitales (Orozco 2015a). Con los niveles actuales de este indicador, el Estado debería pagar intereses estratosféricos que rondan el 17% anual. Pero ¿cómo piensan recobrar la confianza de los prestamistas internacionales, los bancos de inversión y las calificadoras de riesgo? ¿Qué inauditas concesiones tendría el gobierno que hacer para convencerlos de su firme compromiso con el pago futuro de la deuda? Al mismo tiempo, el gobierno anunció que eliminaría los subsidios a los ricos, pero mantendría los subsidios a los pobres (Orozco 2015b).² Nos enteramos así, sin anestesia, que luego de nueve años de revolución, la generosidad gubernamental con los ricos se mantuvo intacta. Quizá reducciones en tales subsidios hace ocho años hubieran podido financiar el fondo de ahorro sin reducir la inversión pública.

Ya con el Código de la Producción en el año 2010, el gobierno había reducido el impuesto a la renta a las empresas de 25 al 22% (Ecuador 2010, disposiciones reformativas, Segunda, 2.6). En una política más agresiva de atracción de la inversión extranjera, el gobierno presentó en público 94 proyectos mineros, petroleros, de infraestructura portuaria, carreteras y riego, por USD 37.000 millones para los próximos años (Ecuador Inmediato 2015).³ Quizá en previsión de la necesidad de hacer más atractiva y segura la inversión minera, el 1 de octubre de 2015, el gobierno desalojó violentamente a una decena de familias moradoras que se oponían a la explotación minera en sus tierras en Tundayme, provincia de Zamora Chinchipe, al suroriente del país (Sacher et ál. 2015). El 27 de octubre de 2015, se aprobó en segundo debate, en la Asamblea Nacional, el proyecto de ley de “alianzas público-privadas” que pretende atraer en los próximos tres años USD 3.144 millones de inversión privada en proyectos de infraestructura portuaria, vial y de vivienda social, para lo que redujo impuestos e introdujo excepciones en el cobro del impuesto a la salida de capitales (Ecuador, Asamblea Na-

2. Hay que señalar que, entre esos subsidios, consta el recorte de la entrega del aporte al fondo de pensiones del Instituto de Seguridad Social, que, de casi USD 1.100 millones previstos en 2015, pasará a recibir solo USD 162 millones en 2016.
3. La meta, según el ministro coordinador de sectores estratégicos, Rafael Poveda, es que el 70% sea inversión privada en 8 proyectos mineros, 25 áreas mineras en subasta, 21 proyectos petroleros, 13 eléctricos, 3 hídricos y 2 bioenergéticos.

cional 2015, 16). Esta ley fue concebida y diseñada por la ministra Nathalie Cely en un típico modelo de concesiones al sector privado que el gobierno había rechazado hasta entonces.⁴ Incluso las gasolineras de propiedad de la empresa petrolera estatal serían vendidas a propietarios de gasolineras privadas, porque las primeras realizan una “competencia desleal” al vender sus productos a menor precio que las segundas (El Universo 2015).

Para empeorar las cosas, el 2 de noviembre de 2015, se anunció que el CIADI (Centro Internacional de Diferencias Relativas a Inversiones, organismo adscrito al Banco Mundial) anunció el fallo definitivo en la mediación en el caso de la compañía petrolera Occidental (Oxy): el Estado deberá pagar USD 1.061 millones más intereses y costos judiciales (otros USD 500 millones) por la reversión de sus campos al Estado en 2006 por caducidad del contrato (Araujo 2015). La empresa había vendido parte de sus acciones sin informar previamente a Petroecuador y sin obtener autorización expresa del ministerio del ramo, lo que es una causal explícita de caducidad. Los tiempos económicos y las urgencias de financiamiento internacional no autorizan al gobierno a más exabruptos nacionalistas: a pesar de que, en el pasado, hizo gestos iniciales para denunciar o declarar la nulidad de algunos tratados bilaterales de inversión, ahora evita los radicalismos del pasado y decidió hacer una oferta de pago a la empresa cuyos términos no se han hecho públicos, pero que empeoran sus urgencias fiscales (Confirmado.net 2013; El Telégrafo 2014; Cúneo 2014).⁵

Vista la política económica como un balance de poder, los términos de la negociación entre el Estado y los grandes empresarios cambian mucho si uno está desesperado por liquidez o si uno tiene un fondo propio para moderar las urgencias inmediatas. Años de debates marxistas sobre la naturaleza del Estado capitalista han dejado claro que, mientras este se financia gracias a la producción y la distribución capitalistas, los gobiernos, por más intenciones transformadoras que tengan, están forzados a promoverlas hasta que sustituyan su modo de financiación. Cualquier intento de transformación radical del sistema económico impulsado desde el Estado debe, por tanto, negociar con los empresarios; pero, para hacerlo, debe luchar por preservar la mayor autonomía posible en tal negociación. Sea que el gobier-

4. La ley fue finalmente promulgada oficialmente como Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas, en Registro Oficial 652 Suplemento, 18 de diciembre de 2015.
5. En 2013, el gobierno formó una comisión para auditar los tratados bilaterales de inversión con el objetivo de anularlos o denunciarlos. Su informe no ha sido hecho público aunque está terminado.

no de la “revolución ciudadana”, o algunos de sus integrantes, tengan efectivamente intenciones transformadoras, sea que solo escondan sus verdaderos propósitos de acomodo y acumulación en la retórica altisonante de la revolución, lo cierto es que la crisis económica y la negativa gubernamental a guardar autonomía en forma de ahorros propios ha hecho inclinar drásticamente la balanza del poder de negociación a favor de los grandes empresarios.

Para aproximarnos mejor a la naturaleza de este balance de poder entre gobierno y empresarios, es útil rastrear, en los últimos nueve años, las estrategias y cambios operados en el mundo empresarial ecuatoriano.

Las grandes empresas en el laberinto de la revolución ciudadana

Empecemos con dos constataciones mutuamente contradictorias. Las relaciones entre la revolución ciudadana y los gremios empresariales han sido tensas la mayor parte del tiempo. Por primera vez desde el regreso al régimen constitucional, ningún empresario importante ha ocupado el rango de ministro o secretario de Estado. En tal situación, algunos ministros, en especial Nathalie Cely, Vinicio Alvarado o Francisco Rivadeneira, cuando negociaban el tratado de libre comercio con Europa, cumplieron el papel de enlace entre los grandes empresarios y el gobierno. La constatación de esta distancia política contrasta con una segunda constatación: el peso de las grandes empresas en el conjunto de la economía no ha cesado de crecer durante la revolución ciudadana. Si, en 2004, las ventas combinadas de las 400 empresas privadas más grandes bordeaban el 50% del PIB, ascendieron al 58% en 2014 (Ekos 2015, 69).⁶ Quizá el caso más ilustrativo de este contraste sea el de los bancos. Es difícil encontrar un grupo empresarial con el que el gobierno haya tenido conflictos más ásperos y relaciones más tirantes. De hecho, un banquero lidera el espacio electoral de la derecha política, Guillermo Lasso, dueño del Banco de Guayaquil. El conflicto entre el gobierno y Fidel Egas, principal accionista del Banco Pichincha, el más grande del país, es bien conocido. El dueño de Produbanco, Abelardo Pachano,

6. De hecho, llegó al 63% del PIB en 2009, pero este fue un año excepcional porque, durante las crisis económicas, como sabemos, se contrae la economía pero las grandes empresas por lo general preservan mucho mejor sus posiciones de mercado.

vendió, en el año 2014, su mayoría accionaria a banqueros centroamericanos aduciendo precisamente las dificultades en la relación con el Estado. Sin embargo, el sector financiero ha tenido, en este mismo período, altas tasas de rentabilidad: En 2014, USD 335 millones para todo el sistema bancario, un 10,7% sobre su patrimonio (Ekos 2015, 44).⁷

¿Cómo interpretar este contraste? No es fácil aproximarse al mundo opaco de las relaciones entre las grandes empresas y el Estado. Las siguientes apreciaciones deben considerarse especulaciones verosímiles a partir de información periodística y fuentes oficiales (Vistazo 2004; 2006; 2015; Ekos 2006; 2015).⁸ Sugiero que los últimos nueve años han significado algunos deslizamientos importantes en la situación relativa de los grupos empresariales del país. En esencia, la hipótesis sostenida aquí es que se ha producido una reducción del poder relativo de los bancos y los agroexportadores a favor de los importadores, de los comerciantes dedicados al mercado interno, así como a favor de las empresas constructoras y proveedoras de otros servicios demandados por el Estado. Una parte de este deslizamiento tiene que ver con las políticas públicas implementadas por la revolución ciudadana, otra parte deriva de las reglas impuestas por la dolarización y una parte, en fin, deriva del contexto mundial prevaleciente.

La reducción del poder de los exportadores es el resultado desigual de la contradicción entre el sesgo antiexportador de la dolarización y el sesgo proexportador del *boom* de los *commodities*. Los precios de las materias primas aumentaron, pero los costos internos por la apreciación del dólar aumentaron también reduciendo así, a la larga, la competitividad de las exportaciones ecuatorianas. La posición relativa de las empresas exportadoras en los *rankings* empresariales de la última década es una referencia de esta situación. La inestabilidad de las empresas exportadoras bananeras como Reybapac, Ubesa y Exportadora Noboa testimonia la retracción. Ubesa, por ejemplo, bajó en el *ranking* de Vistazo del puesto 16 al 49 entre 2004 y 2014 y no ha cesado de disminuir el monto de sus ventas totales desde 2010. Las ventas en dólares corrientes de Reybanpac entre 2004 y 2014 se multiplicaron solamente por 2,8 mientras que las ventas de las 400 empresas privadas más grandes se multiplicaron por 4,2. Los problemas más recientes en los

7. En 2013, las utilidades de los bancos cayeron a USD 264 millones cuando, en 2011, habían llegado al máximo de USD 395 millones (Ekos 2015).

8. Estos estudios se basan en información combinada del Servicio de Rentas Internas, la Superintendencia de Compañías y entrevistas a gerentes, titulares de grupos económicos y empresarios.

precios del atún, en la exportación de palmitos y flores, apuntan en la misma dirección (aunque hay un auge del camarón). El resultado final de ese balance es desigual según los sectores y los años, pero globalmente desfavorable. Conforme el *boom* de las materias primas se apaga, los problemas de competitividad se agudizan. Aumentan, entonces las presiones por parte de los exportadores al gobierno para el relajamiento en las normas de contratación laboral y para el avance en la liberalización comercial. Hasta ahora, el gobierno está cediendo a la presión.

El fortalecimiento de los importadores y de los empresarios dedicados ante todo a abastecer el mercado interno puede apreciarse en la estabilidad de las grandes empresas de comercio al por menor en los primeros puestos del *ranking* empresarial del país. Recordemos que las ventas de estas grandes empresas crecieron más rápido que el PIB. La Corporación La Favorita (Supermaxi) y El Rosado (Mi Comisariato), se mantuvieron entre los primeros seis puestos del *ranking* de la revista *Ekos* (compuesto solo de empresas privadas) a lo largo de toda la década. El crecimiento o la persistencia de las empresas dedicadas a la importación y distribución de vehículos, fármacos y bienes de consumo duradero, como las empresas del grupo Eljuri, TIA, Difare (farmacias Cruz Azul, Pharmacy's y Comunitarias) son otra señal de la misma tendencia. Finalmente, la persistencia del liderazgo empresarial del grupo Pronaca, dedicado ante todo a la producción y distribución de productos alimentarios atestigua una consolidación de su preeminencia durante esta década de crecimiento y estabilidad en que el aumento de la demanda interna fue un motor central de la actividad económica. Las altas cifras de rentabilidad del sector financiero deben relacionarse precisamente con la financiación de este consumo y estas importaciones.

El tercer deslizamiento en el balance del poder empresarial es el de las empresas proveedoras del Estado. En primer lugar, la construcción. El grupo Hidalgo e Hidalgo, por ejemplo, pasó del puesto 56 al 34 del *ranking* de *Ekos* entre 2004 y 2014 y multiplicó sus ingresos nominales por 4,5, es decir, más que el promedio de las 400 empresas privadas más grandes (4,2), que, a su vez, como dijimos, aumentó más que el PIB en el mismo período.⁹ La permanencia de las productoras y distribuidoras de cemento como Holcim o Disensa, expresan la misma tendencia. La inversión pública en

9. Panavial, del grupo Herdoíza Crespo, pasó del puesto 195 al 29 en estos diez años impulsados por el auge de la construcción en vialidad.

infraestructura de todo tipo no solo favoreció a las empresas constructoras nacionales sino a empresas extranjeras (a las cuales muchas veces las primeras se asocian) encargadas de megaproyectos como la brasileña Odebrecht y la china Synohidro. Las empresas petroleras privadas que dominaban el escenario empresarial privado en 2005 como la estadounidense Oxy, la canadiense Encana (AEC Ecuador) o la española Repsol, han dado lugar a las inversiones de estatales chinas (Andes Petroleum compró AEC) o de empresas más pequeñas como el grupo peruano Romero (distribuidora de combustibles Primax), que compró las gasolineras de Repsol. Así, el negocio petrolero ya no fue entregado legalmente a empresas privadas, sino que una gran parte de las actividades de la estatal Petroecuador se hace con apoyo de una red intrincada de proveedoras privadas. Es decir, se ha producido una sustitución de empresas encargadas directamente del negocio a contratistas y proveedoras de la estatal (algo que también ocurrió en el sector de la salud) (Iturralde 2015).¹⁰ El gasto público, a su vez, ha favorecido el consumo interno y ha alentado las importaciones, sosteniendo también los dos “deslizamientos” mencionados anteriormente.

Establecidas estas tres tendencias recientes es quizá más entendible el conflicto gubernamental con los grupos empresariales que dominaron el período neoliberal: los banqueros y los agroexportadores. En ese marco previo, la crisis económica lo aleja de los grupos empresariales que se beneficiaron más durante los últimos años y con los que tenía acuerdos intermitentes. En efecto, el deterioro incontrolable de la balanza comercial externa ha llevado a imponer todo tipo de restricciones a las importaciones y ha revelado el fracaso de su intento de “sustituir selectivamente importaciones” o “cambiar la matriz productiva” durante los años de bonanza. Los importadores y los comerciantes minorista y mayoristas resienten las restricciones y el frenazo al consumo. Adicionalmente, las restricciones en el gasto público resienten su relación con proveedores de todo tipo que ven disminuidos los contratos, retrasados los pagos y acechados por la incertidumbre.

El resultado agregado de estas tendencias empresariales que enfrentan la situación de crisis económica actual es que el llamado desesperado a la inversión privada para sustituir a la pública, incluso con concesiones tributarias y condiciones de preferencia inimaginables, luce inviable. Semejante llamado resulta menos atractivo en un año electoral (2016) cuando no

10. Un estudio detallado de las redes empresariales privadas en los contratos de la salud pública.

existe tanta confianza en la segura continuidad gubernamental. En la carrera por la entrega de incentivos y los más atractivos negocios, las más dulces ofertas se están haciendo tarde. Parece que tanto el pago por los derroches pasados como por haber postergado los cambios en el modelo económico, están obligando hoy a despertarse en medio de la resaca, con las manos vacías, con la debilidad de la urgencia y con la condena de reafirmar aquello que el gobierno prometió dejar atrás.

Lista de referencias

- Araujo, Alberto. 2015. "El Ciadi redujo en 40% la multa por caso Oxy". *El Comercio*. 3 de noviembre. <<http://www.elcomercio.com/actualidad/ciadi-reduccion-multa-oxy-ecuador.html>>.
- Confirmado.net. 2013. "Gobierno decreta creación de comisión para auditar tratados de protección recíproca". *Confirmado.net*. 7 de mayo. <<http://www.confirmado.net/gobierno-decreta-creacion-de-comision-para-auditar-tratados-de-proteccion-reciproca/>>.
- Cúneo, Martín. 2014. "La UE chantajeó al Ecuador para que firmara el TLC". *Diagonal*. 8 de octubre. <<https://www.diagonalperiodico.net/global/24183-la-ue-chantajeo-ecuador-para-firmase-tlc.html>>.
- Ecuador. 2010. *Código de la Producción*. Registro Oficial 351 Suplemento, 29 de diciembre.
- , Asamblea Nacional, Comisión Especializada del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa. 2015. *Informe para segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera*. Quito, Asamblea Nacional, 23 de octubre.
- Ecuador Inmediato. 2015. "Gobierno ecuatoriano busca inversión en 94 proyectos estratégicos por USD 37 mil millones". *Ecuador Inmediato*. 27 de octubre. <http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818790576>.
- Ekos. 2006. "Ranking 2006, 400 empresas más grandes de Ecuador". *Ekos* 147: 19-74.
- , 2015. "Ranking empresarial, 1000". *Ekos* 256: 69-73.
- El Telégrafo. 2014. "Caitisa arroja sus primeras observaciones a los TBI". *El Telégrafo*. 7 de agosto. <<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/caitisa-arroja-sus-primeras-observaciones-a-los-tbi>>.
- El Universo. 2015. "Rafael Correa ordena venta de gasolineras de empresa Petroecuador". *El Universo*. 4 de octubre. <<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/10/04/nota/5163059/rafael-correa-ordena-venta-gasolineras-petrolera>>.
- Iturralde, Pablo. 2015. *El negocio invisible de la salud: análisis de la acumulación de capital en el Sistema de Salud del Ecuador*. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales.

- King, Katiuska. 2015. "¿Quién paga la crisis?: el ajuste del gasto público". *Plan V*. 3 de noviembre. <<http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/quien-paga-la-crisis-el-ajuste-del-gasto-publico>>.
- Orozco, Mónica. 2015a. "Herrera: Ecuador trabaja en una reducción agresiva del riesgo país". *El Comercio*. 4 de noviembre. <<http://www.elcomercio.com/actualidad/herrera-ecuador-reduccion-riesgo-pais.html>>.
- , 2015b. "Subsidios en el Presupuesto 2016 se reducirán casi a la mitad". *El Comercio*. 5 de noviembre. <<http://www.elcomercio.com/actualidad/subsidios-reduccion-ecuador-economia-proforma2016.html>>.
- Sacher, William, Michelle Báez, Manuel Bayón, Fred Larreátegui Fabara y Melisa Moreano. 2015. *Entretelones de la megaminería en Ecuador. Informe de visita de campo en la zona del megaproyecto minero Mirador, parroquia Tundayme, cantón El Pangui, provincia de Zamora-Chinchipe, Ecuador*. Quito: Acción Ecológica / Instituto Superior de Investigación y Posgrado (ISIP), Universidad Central del Ecuador.
- Vistazo. 2004. "Las 200 mayores empresas del Ecuador". *Vistazo* 892: 51-98.
- , 2006. "Las 500 mayores empresas del Ecuador". *Vistazo* 938: 43-119.
- , 2015. "500 mayores empresas del Ecuador". *Vistazo* 1154: 139-314.

Crisis socioambiental y cambio climático Economía productivista y civilización malsana¹

Jaime Breilh Paz y Miño

La investigación ambiental entre fuegos: Disenso ante las evidencias y el papel ambiguo del discurso tecnocrático

Los fenómenos del cambio climático, locales y globales, pueden explicarse con la metáfora del “pico del iceberg”; son los efectos visibles de procesos estructurales que los generan y reproducen en gran escala.

El bulto de las publicaciones que miden y analizan el cambio climático con sus componentes en el mar, la criosfera, los bosques, los ecosistemas, etc., lamentablemente se detienen minuciosa y rigurosamente en la sistematización de dichas evidencias, sin enlazarlas ni explicarlas consistentemente a la luz de los procesos estructurales ligados a un sistema de producción destructivo.

Al pasar revista de los informes que describen los efectos de este holocausto climático –como lo sostuviéramos en un encuentro científico reciente–, no podemos evitar asociarlo con la paradoja inscrita en la novela *Crónica de una muerte anunciada*, de Gabriel García Márquez, donde el seguimiento periodístico de pautas que parecen conducir a un crimen, sin que se asuman medidas de prevención.

Una visión crítica de este panorama científico nos permite afirmar, sin exageración de por medio, que de no haber un cambio de paradigma, las ciencias del clima podrían terminar convertidas en ciencias forenses.

1. Basada en conferencia central en el “Encuentro de las Américas frente al Cambio Climático” (Bogotá, 23 de septiembre de 2015) organizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, preparatorio para la Cumbre de París; Universidad Andina Simón Bolívar, 16 de noviembre de 2015.

En ese marco académico preocupante, uno de los rasgos de la historia de la investigación en “salud y ambiente” en las últimas décadas es la constante aparición de disensos que se producen cada vez que la ciencia independiente analiza problemas y devela hechos que afectan los intereses del poder empresarial y político.

El patrón repetido en estos casos, surge cuando estudios epidemiológicos ambientales, independientes o no vinculados descubren impactos destructivos de la actividad industrial en poblaciones humanas y ecosistemas. Inmediatamente, los negocios afectados desencadenan mecanismos para rebatir o desprestigiar esas evidencias.

Se han publicado estudios profundos sobre esta estrategia que arrancó desde el siglo pasado con las experiencias de la industria del tabaco con relación al cáncer y que luego fue acertadamente bautizada como “fabricación de dudas”, y que implica la colusión de tres partes interesadas: empresas negligentes, instancias públicas permisivas y consultoras científicas bajo contrato (Michaels 2008).

Hace un par de años, en un ensayo que preparamos en respuesta al disenso auspiciado por la agroindustria para rebatir un robusto expediente o *dossier* de investigaciones realizadas en Brasil por investigadores de las mejores universidades que estudiaron el amplio impacto de los agrotóxicos en dicho país (Ferreira et ál. 2015), revisamos la experiencia internacional con ese patrón de colusiones que hemos descrito. El proceso suele comenzar cuando las comunidades denuncian su malestar y logran que se efectúe un estudio para poner en términos científicos su preocupación. Es cuando se contestan dichas evidencias con estrategias técnicas para sembrar dudas y diluir las evidencias de las investigaciones, por rigurosas que estas hayan sido. Luego, si el proceso avanza a una demanda legal, hay mecanismos para dilatar y entorpecer la justicia, generando impunidad. Siempre el proceso se acompaña de una ofensiva mediática para desgastar la credibilidad de los científicos y comunidades denunciantes, confundiendo a la opinión pública (Breilh 2013a). En definitiva, una historia de complicidades y dilaciones que, por décadas, ha obstaculizado la aplicación del principio de precaución e impedido acciones preventivas, favoreciendo la pérdida de vidas humanas y la destrucción de la naturaleza.

Pero, volviendo al problema del cambio climático, se constata cómo, en el momento actual, el campo de la ciencia del clima y sus impactos se ha convertido en el más importante escenario para este tipo de disenso y dila-

torias, con el agravante de que, en este caso, estamos hablando de un problema global que afecta no a una colectividad y su salud, sino incluso a la supervivencia planetaria.

En una conferencia en el “Encuentro de las Américas frente al Cambio Climático” –Bogotá, septiembre 2013– comenzamos por preguntarnos si habiendo una voluminosa y consistente base de evidencias sobre el problema, ¿no será otro caso de colusión esa contracorriente de disenso que se ha propagado o la multiplicación de soluciones a medias que se esgrimen en eventos internacionales? Y, de ser así, nos cuestionamos si la negación o tratamiento tecnocrático del tema son el resultado solamente de la codicia económica y la ciencia comprada, o si también interviene eso que ha dado en llamarse el “analfabetismo científico”; cuestión esta última que debe preocupar a las universidades y entidades técnicas responsables.

Puede entenderse que empresas cuya renta y crecimiento depende de procesos productivos malsanos busquen minimizar o desvirtuar dichos impactos ante la ciudadanía, pero es más complejo descifrar por qué ciertos centros de investigación, universidades u organismos técnicos no directamente vinculados, adhieren a ese tipo de enfoques. En unos casos, esta negligencia se deberá al hecho de que el financiamiento de algunas universidades depende de la filantropía privada empresarial. Pero muchas veces es también un problema conceptual e ideológico de los investigadores mismos, que ostentan una especie de ceguera académica o “analfabetismo científico”, concepto este último que se refiere a la incapacidad de reconocer como verdadero en las ciencias aquello que no es visible para la cultura dominante (Harding 1993).

Este es un fenómeno muy complejo cuyo análisis rebasa los límites de este breve ensayo, pero cabe resumir aquí tres constataciones de la epidemiología crítica en las últimas décadas que vienen al caso. Primeramente, con frecuencia se aplica un pensamiento acrítico y una lógica lineal, cartesiana, en la investigación de efectos atribuibles a una industria. Este tipo de ciencia fragmenta y congela la realidad en los llamados “factores de riesgo”, enmascarando los procesos de fondo, mediante modelos formales que oscurecen las relaciones de determinación y diluyen las significaciones estadísticas. En segundo lugar, esa visión lineal parte de una mirada científica vertical, incapaz de reconocer la riqueza de otras epistemologías o saberes sobre la vida y la salud, y que, como en el caso de la agroecología de los Andes, enriquecen la comprensión sobre la naturaleza y lo social, y ofrecen sa-

lidas rigurosas al problema. Y tercero, como vivimos en una sociedad de mercado dominada por una visión antropocéntrica, consumista, unicultural y tecnocrática, cuyo eje de funcionamiento es el productivismo y la renta, no es de extrañarse que ese tipo de enfoque termine penetrando y condicionando los análisis –como es el caso de los innumerables estudios hechos sobre el origen, magnitud real y consecuencias del cambio climático– y justificando además, sin beneficio de inventario, la lógica de que “hay un costo que pagar por el progreso y la inversión social”.

Lamentablemente, este tipo de perspectiva ha penetrado la ciencia del clima y ha debilitado o distorsionado las contribuciones de la academia; máxime cuando la ceguera se reproduce en universidades de la llamada “ciencia posacadémica”, poseídas por una lógica productivista ligada, directa o indirectamente, a intereses estratégicos del poder (Ziman 2000).

Así, los foros científicos sobre el clima denotan terrenos de controversia alrededor de dos preguntas claves: ¿hay un calentamiento climático (crisis ambiental) provocado por la sociedad humana? y ¿cuál es la explicación y por tanto la acción necesaria y suficiente?

Ante la pregunta de si hay un cambio climático, los científicos se dividen entre quienes piensan que sí hay evidencias contundentes de una alteración antropogénica y quienes la niegan. La mayoría de climatólogos que la aceptan convienen en que la temperatura media global aumentó (0,7 °C por década en los últimos 30 años), que la mayor parte del calentamiento observado en los últimos cincuenta años es atribuible a la actividad humana y que, si las emisiones continúan, el calentamiento también continuará, con temperaturas que podrían aumentar entre 1,4 °C y 5,8 °C de 1990 a 2100. En cambio, las posturas vinculadas a la negación y fabricación de duda cuestionan la veracidad de los cálculos, aducen que, en todo caso, se deben a procesos naturales como la radiación solar, la actividad de las bacterias, la liberación natural de gases y fuentes cósmicas. Arguyen que la contribución de CO₂ y otros gases de invernadero es insignificante (antes el CO₂ estuvo más alto en períodos fríos), que en todo caso el calentamiento tendrá consecuencias no importantes y que hay cuestiones más urgentes de que ocuparse (Dunlap 2013).

Podría pensarse que no es extraño que existan diferencias sobre la interpretación de un problema científico y que muchas veces se han buscado salidas negociadas. Lo que sucede es que, en este caso, hay que convenir que el “cambio climático no es como otros temas polémicos de los que se ocupan

los políticos en los que un acuerdo pactado en la mitad es satisfactorio [...] aquí los científicos expresan los límites físicos del planeta, no una opinión” sobre la supervivencia de la especie (McKibben 2015).

Estamos hablando entonces de un escenario neurálgico donde el disenso se produce acerca de una amenaza global sobre la supervivencia humana; una falta de acuerdo que hace perder un valioso tiempo a la humanidad. Recordemos, como ejemplo preocupante, que ya en junio de 1992 se habló en la Cumbre de Río de Janeiro de una crisis ambiental y se dijo que “los seres humanos somos el centro”, que tenemos “el derecho soberano de aprovechar los recursos, que “hay que precautelar los derechos de las futuras generaciones”, que “la protección del ambiente es parte del desarrollo, que hay que “erradicar la pobreza”, que hay que “proteger a los países más vulnerables”, que “hay que establecer una cooperación solidaria de la integridad de los ecosistemas de la Tierra”, que “hay que reducir y eliminar las formas de producción no sostenibles”, que hay que aumentar el saber científico” sobre estos problemas”. Y veinte años más tarde de esas declaraciones interesantes, en la Cumbre de Río +20, no había mayores avances que mostrar; ninguno de esos preceptos se había cumplido; y el problema ambiental era mucho más grave debido a la persistencia de una práctica económica peligrosa de las empresas y la inoperancia de las políticas de los gobiernos que pulverizaron y marginalizaron los paños tibios de las soluciones tecnocráticas. Dos décadas más tarde de los bombos y platillos de Río, se constataba además que persiste una visión antropocéntrica y una cultura consumista. Una decepción parecida a la que se ha forjado sobre la estrategia internacional de las tan mentadas “metas de desarrollo del milenio”. Ahora, cuando ya se han despilfarrado ingentes recursos públicos internacionales en esa línea, la investigación empieza a mostrar que “a pesar de que se argumentó que las ‘metas del milenio’ jugaron un papel importante en el progreso contra la pobreza, el hambre y enfermedad, hay muy poca evidencia científica que respalde este punto de vista en casos como el de la mortalidad infantil” (French 2015).

Es decir, podríamos afirmar, sin mayor riesgo de equivocarnos, que el aporte neto de estas cumbres ha sido la generación de un discurso y agendas supuestamente bien intencionadas, pero prácticamente inoperantes. Y entonces, al menos las universidades, las entidades de cooperación y las instituciones públicas pensantes e independientes, no podemos entramparnos en ese tipo de propuestas ilusorias.

En esta hora de emergencia planetaria y en el contexto de la nueva Cumbre de París, no podemos entrar nuevamente en el callejón sin salida de la adhesión acrítica de declaraciones bonitas y fórmulas de escritorio.

Preocupa que esta lógica y las palabras bonitas se sigan repitiendo en la nueva *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de la ONU* (ONU Asamblea General 2015). Esta nos trae una sofisticación mayor de las buenas intenciones e incluso facetas nuevas del problema que cabe estudiar, pero enmarcadas en la misma presentación tecnoburocrática que les hace perder una proyección emancipadora.

Hay que revolucionar esa lógica. No hay tiempo que perder. Para nuestro caso, no hay tiempo para discursos tecnocráticos que describan las evidencias empíricas del calentamiento, que refieran medidas ambientales descontextualizadas y que propongan una “gobernanza para el clima”. Se podría decir, metafóricamente, que esa vía no es otra cosa que una gobernanza del suicidio colectivo.

Los paradigmas del calentamiento: **Breve panorama crítico**

Ante lo dicho se comprende la importancia de discernir un paradigma crítico en la ciencia del clima, contrastándolo con las otras visiones del problema. Miremos el panorama.

Por una parte, tenemos los “paradigmas funcionales” a la reproducción del sistema. Destacamos primero el “determinismo geográfico” para el cual es la geografía física la que determina el desempeño social y las relaciones climáticas. Destacan las tesis de Diamond y Sachs sobre la estructura geográfica y el clima como determinante de la productividad y el desarrollo (Diamond 1997; Sachs, Mellinger y Gallup 1998).

Luego se destaca el *paradigma antropogénico empírico* de McMichael (McMichael Woodruff y Hales 2006) que asume una causalidad lineal entre factores de actividad humana, variables de deterioro ambiental, rendimiento de cosechas y enfermedades. Subraya la asociación entre sequía-hambruna-inanición como principal amenaza recurrente para la salud y distingue efectos de largo plazo (hambrunas), mediano plazo (crisis sociales, políticas y sanitarias) y corto plazo (momentos de escasez de alimentos y empobrecimiento). El último informe del Panel Intergubernamental del Cambio

Climático (IPCC 2013), muestra como, año a año, se amplió la gama de este tipo de evidencias empíricas sobre la incidencia de factores antrópicos en el cambio climático, pero desarticuladas del modelo de economía y civilización que las produce.

Entre los que podríamos denominar “modelos empresariales” o de “capitalismo verde” están temas como la geoingeniería que plantea la comercialización de la manipulación climática mediante costosos procesos de inyección de partículas azufradas en la estratósfera, creación de una nube “volcánica” o desviación de la radiación solar. Aquí caben también las empresas de productos y servicios ecológicos que cobraron fuerza desde el lanzamiento de la Ley de Cambio Climático del Primer Ministro Gordon Brown del Reino Unido o los programas biocombustibles de nueva generación lanzados en EUA por el entonces vicepresidente Al Gore.

En contraposición a los modelos funcionales, se exponen los “paradigmas sociogénicos críticos” que giran alrededor de un cuestionamiento del sistema económico y de la cultura hegemónica. Aquí hay una gama de perspectivas que permiten comprender las opciones para una lucha frente al calentamiento.

Un modelo de transición crítica es el de “prosperidad sin crecimiento” como vía para construir una sociedad sustentable (Jackson 2009). Parte de redefinir la prosperidad, cuestionar la cultura consumista, plantea la necesidad de reconfigurar la sociedad hacia una economía de pequeña escala y local, la necesidad de implementar mecanismos de enfriamiento –*decooling*– (disminución de energía usada para producir) y de desenchufe –*decoupling*– (decrecimiento de costos ambientales).

Por otra parte, el “paradigma crítico biocéntrico” deviene de la experiencia ancestral indígena andina. Su más clara expresión es la declaración del Acuerdo de los Pueblos de Cochabamba dado en la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra (2010). Postula la preeminencia de la vida; una teoría moral de respeto a la naturaleza; la necesidad de una cultura por y de la vida y de una producción agroecológica; y una racionalización energética.

Y finalmente están las tesis de un “paradigma crítico sociobiocéntrico” que adhiere a la necesidad de una sociedad centrada en la vida, pero que inserta esa utopía en la de construcción de una base material que la haga posible y en una civilización emancipada. El autor ha trazado un modelo que se denomina de las “cuatro ‘s’ de la vida”, sosteniendo que son cuatro los

principios que deben cumplirse para una transformación social y ambiental (Breilh 2011, 2013a, 2013b, 2017).

- *Sustentabilidad*. Es la capacidad de reproducción presente y futura de la vida (i.e. sujeto social y naturaleza).
- *Soberanía*. Autarquía en la conducción del modo de vivir y sobre los medios.
- *Solidaridad/organicidad*. Civilización equitativa, lógica protectora del bien común; organización popular orgánica sobre los intereses estratégicos.
- *Seguridad* de la vida. Espacios y procesos saludables, protectores.

El capitalismo siempre tuvo una esencia destructiva para la salud y el ambiente, pero lo que da especificidad a la crisis actual es la aceleración del proceso de acumulación y concentración económica, que expande el deterioro de estas cuatro condiciones de la vida a escala global, lo que se convierte en una profunda y letal crisis de supervivencia. Es lo que se ha denominado una crisis integral del metabolismo sociedad naturaleza.

Una crisis de la vida en el planeta que genera escasez y rompe la sustentabilidad, pero cuya mayor complejidad está dada por el hecho neurálgico de que la acumulación de capital justamente se alimenta de la crisis y de las oportunidades de negocio que ofrece la propia crisis; no solamente para la venta de agrotóxicos, sino del llamado mercado de carbono y ahora de los nuevos “servicios ambientales” que renuevan los mecanismos de lucro de grandes corporaciones (Bellamy Foster 2015). La hiriente paradoja de un sistema que lucra de problemas como la escasez agrícola, por ejemplo, se ilustra cuando reconocemos, en los campos agrícolas, que al sumarse la escasez a la profunda inequidad entre productores, esta escasez opera a favor del incremento de la renta diferencial de la agroindustria (Bartra 2006).

Capitalismo acelerado, calentamiento climático y la estufa de los monopolios agroindustriales

Los años ochenta marcaron el despegue regional de la aceleración en el proceso de acumulación económica de una élite propietaria e, inevitablemente, el empobrecimiento masivo de los desposeídos y deterioro del metabolismo sociedad naturaleza.

Para el campo de la salud, esa reproducción social que opera en la lógica de la acumulación de capital se torna un eje interpretativo, porque explica la proliferación de modos de vivir y espacios malsanos en los ámbitos laboral y doméstico, así como la restricción cada vez mayor de los servicios, soportes organizativos y culturales de las clases sociales, grupos de género y racial culturales más vulnerables.

A la epidemiología crítica preocupan, entonces, tres mecanismos de aceleración de la acumulación de capital que deterioran lo que hemos llamado las cuatro “s” de la vida, produciendo efectos devastadores sobre la salud y pervirtiendo el metabolismo sociedad naturaleza (Breilh y Tillería 2009):

- La convergencia de capitales en la “expansión de usos productivistas de nuevas tecnologías” que afectan la salud y los ecosistemas, caso de agrotóxicos, transgénicos, antibióticos, etc. y la desviación funcional de la investigación sobre los fenómenos que afectan la naturaleza y el clima (Breilh 2015, Ribeiro 2017).
- El “despojo” fraudulento o por argucias legales de bienes clave para la vida y la salud como son la tierra, el agua y el genoma (Harvey 2003).
- El *shock* social y el aprovechamiento del miedo para incrementar la renta como ocurre con las epidemias y los desastres naturales (Klein 2007).

Dichos elementos no son “variables” para un estudio empírico, sino procesos interdependientes de un sistema económico mundial que los articula y reproduce en función del incremento acelerado de la renta del capital.

Y esto no ocurre solamente en la dimensión global que controlan grandes corporaciones, sino que, en conexión con estas, opera en los monopolios nacionales en campos como la agricultura, actividad cuya función de alimentar se desnaturaliza y transmuta así en una maquinaria de acumulación, contaminación humana y destrucción ambiental y animal.

Al reflexionar sobre los desafíos de las ciencias del ambiente, el clima y la salud, debemos tomar conciencia de que, al margen de declaraciones retóricas sobre una “economía verde”, existe una contradicción antagónica entre la biodiversidad y la lógica de acumulación. Para el agronegocio, la diversidad es un “mal negocio”, pues el capitalismo funciona bien con procesos especializados y continuos. En la agricultura de gran escala, la monopolización de la tierra y del agua no solo es una vía para lograr mayor volumen de producción, sino que es esencialmente un problema de renta y efectividad. El monopolio de la propiedad de la tierra –que resulta en una gran ex-

tensión de monotonía de cultivos y pérdida de biodiversidad, permite incrementar la renta diferencial y la expansión de procesos especializados y continuos de mayor productividad (Bartra 2006). Y claro, la convergencia de capitales en procesos como los de ingeniería genética –casos del maíz, la soya o los agrocombustibles– o el uso intensivo de agrotóxicos de última generación, o la aplicación masiva y permanente de antibióticos en la crianza de animales –como cerdos, pollos y camarones– complementan el control monopólico acelerando la eficiencia productivista a cualquier costo.

Así, por ejemplo, en la provincia de El Oro (Ecuador), se observa una acelerada monopolización de la tierra alrededor del polo urbano de Machala. Como lo evidencia un estudio de la evolución de la estructura de propiedad de los predios rurales en cantones productivos como El Guabo de 1994 a 2007, hay una clara reducción del número de unidades productivas agropecuarias (UPA) en función del control monopólico en pocas manos. Eso sucede tanto en las zonas productoras de banano, que rodean Machala por el lado Este, como en las zonas camaroneras que la rodean por el lado Oeste, en lo que antes eran los mejores manglares del país.

De ese modo, la cartografía actual de esa rica región muestra un polo urbano –la capital provincial–, rodeado de un mar de monocultivos (banano, camarón y pastos), donde se aplican agrotóxicos copiosamente por vía aérea, se usan plásticos masivamente, se ha producido una radical pérdida de biodiversidad, contaminación de las redes hídricas profundas y superficiales.

La monotonía de cultivos en grandes extensiones, provoca la pérdida de biomasa y además el radical empobrecimiento de suelos con declive de su vitalidad y masa microbiana, pero sobretudo la aparición de suelos muertos, “pelados”, que no absorben el calor solar sino que lo reflejan al ambiente y provocan una elevación térmica.

Esos pequeños incrementos de la temperatura promedio sumados a la ruptura del balance en la vida de los insectos, los estamos investigando como una de las razones para la persistente presencia de mosquitos transmisores de enfermedades como el dengue.

El sistema agrario imperante se constituye así en un megaproceso de acumulación de capital basado en el incremento de la renta diferencial, que se logra gracias a procesos que terminan provocando deterioro ambiental, que generan rupturas y pérdidas culturales, retroceso de las relaciones solidarias y soberanas que caracterizaron la vida de las comunidades campe-

sinas, y las mal llamadas externalidades en salud por la contaminación humana de la población trabajadora y las comunidades. Es la hegemonía de una lógica productivista, que se desentiende de toda responsabilidad social, ambiental y sanitaria para mantener sus índices de rentabilidad y competencia. Naturalmente, los ciclos del clima se afectan limitándose así la efectividad de programas sanitarios y ecológicos.

La Sierra ecuatoriana también ha sido escenario de monopolización y despojo. Un estudio reciente muestra, por ejemplo, lo sucedido en la cuenca del río Chimbo; uno de los sistemas hídricos de mayor importancia estratégica del país, que se desprende de las serranías de Chimborazo, fluye hacia las zonas bajas bañando las tierras de los campesinos de zonas de notable potencial como Milagro, Bucay, Marcelino Maridueñas, Yaguachi, y Simón Bolívar. Dada su notable productividad, la zona despertó intereses que llevaron a la aplicación de mecanismos de despojo como los desvíos de cauces, el hostigamiento y forzamiento de ventas y colusión jurídica, apoyados desde un Estado cómplice. Por esa vía, por una parte se consolidó la apropiación de las mejores tierras y monopolio del agua, pero, por otra, se ha incrementado la inequidad social, lo que afecta a los pequeños productores de alimentos para favorecer a ingenios azucareros agroindustriales. Los datos de atesoramiento del agua son dramáticos y ya se muestran efectos en la prolongación y mayor frecuencia de sequías (Camaren 2015).

Son casos apenas ilustrativos de una tendencia generalizada que implica, además del recrudecimiento de la injusticia social, impactos devastadores sobre las cuatro “s” de la vida y el clima. Problemas que tenemos que colocar en el centro de debate ambiental.

No es esta una crisis del Sur. Tal vez las señales más alarmantes vienen más bien de las más ricas y prósperas zonas agrícolas de Norteamérica. Basta leer los informes de la crisis hídrica y ambiental de los poderosos valles de California para entender que en todas partes estamos con el problema hasta el cuello.

Necesidad de una contraagenda por la vida:

Retos para universidades con alma y pensamiento crítico

Los ejes de la crisis que hemos señalado presuponen algunos caminos urgentes para la lucha por la formulación de una contraagenda que enfrente las tesis tecnocráticas y las fórmulas de gobernanza del clima que ahogan una conciencia y movilización reales.

Como lo hemos expresado en varias oportunidades, una entrada a la sistematización de los tópicos de tal agenda es la llamada “tríada de la política” (Matus 1987). Necesitamos deconstruir la visión positivista del cambio climático y de su relación con la sociedad y generar un proyecto contrahegemónico de la lucha por las varias justicias interdependientes. Necesitamos consolidar formas de alianza de los sujetos sociales-académicos e institucionales afectados o involucrados. Y necesitamos reconfigurar el arsenal metodológico e instrumental de la ciencia del clima. Contrarrestando las falsas pistas que nos ofrecen los estudios del pensamiento lineal, las geografías, epidemiologías y ecologías funcionalistas cuya aparente sofisticación matemática e instrumental opera en cierto modo como un obstáculo epistemológico.

En esa ruta, tenemos que comenzar entendiendo bien el momento histórico global y de América Latina. Estudiar en profundidad los procesos críticos que en este breve ensayo quedan apenas perfilados.

Para consolidar un marco conceptual integral, interdisciplinario e intercultural, debemos esclarecer las potencialidades y complementariedades de diferentes vertientes de la teoría crítica sobre el sistema económico y la civilización (pensamiento social latinoamericano).

La epidemiología crítica puede jugar un papel decisivo en la construcción del conocimiento interdisciplinario e intercultural (interfase del pensamiento académico –ciencias sociales, ecológicas y salud colectiva– y los otros saberes) que se requieren para entender la crisis múltiple.

Para posicionar una investigación crítica, tenemos que romper con el pensamiento lineal y reduccionista. Luego de varias décadas de debate conceptual, hemos comprendido que, para construir un conocimiento emancipador e integral, tenemos que saldar cuentas con los paradigmas de la ciencia funcional: la idea del causalismo de que lo que sucede se explica por la conjunción de eventos o factores aislados; la visión de la realidad en un

solo plano de los fenómenos perceptibles y el desconocimiento del carácter complejo multidimensional de la realidad; romper por tanto con el ecologismo empírico y comprender las inconsistencias de una investigación exclusivamente centrada en la medición y asociación cuantitativista; romper con la geografía acrítica y las nociones empírico lineales de espacio.

En cuanto a la cosmovisión desde la cual tenemos que trabajar la contraagenda, destaca la necesidad de superar el antropocentrismo; superar igualmente el uni-culturalismo eurocéntrico, abriéndonos a las otras epistemologías críticas. Es indispensable superar los preceptos y principios que sostienen la civilización productivista, dependiente, competitiva y malsana y comprender, por ejemplo, la superioridad y mayor productividad de los sistemas agroecológicos como los andinos.

En el ámbito académico, es urgente denunciar la penetración de una ciencia posacadémica y el academicismo funcional, cuyas complicidades ya hemos esbozado en este trabajo. Destacando su relación con una filosofía reformista y funcional.

Y como criterio para ponderar el avance ético de nuestro compromiso, debemos reconocer que el tema de la injusticia hay que insertarlo ahora en el tema de la supervivencia de nuestra especie.

Con seguridad, este giro de nuestro pensamiento conlleva el reconocer la sabia importancia de los pensadores que han recomendado estrechar nuestro pensamiento racional con la sensibilidad, empatar logos y sensibilidad para romper con una ciencia congelada por fuera del rico mundo de las sensibilidades. Eso es seguramente lo que pensaba Saramago al hablar de “otro mundo posible urgido de compasión” o es lo que expresan los sabios indígenas y afro cuando reclaman un sentipensar.

Lista de referencias

- Bartra, Armando. 2006. *El capital en su laberinto: De la renta de la tierra a la renta de la vida*. CDMX: Universidad Autónoma de la Ciudad de México / Itaca.
- Bellamy Foster, John. 2015. “The Great Capitalist Climacteric: Marxism and System Change Not Climate Change”. *Monthly Review* 67 (6). doi: <10.14452/MR-067-06-2015-10_1>.
- Breilh, Jaime, e Ylonka Tillería Muñoz. 2009. *Aceleración global y despojo en Ecuador: El retroceso del derecho a la salud en la era neoliberal*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / Abya-Yala.

- Breilh, Jaime. 2011. "Aceleración agroindustrial: Peligros de la nueva ruralidad del capital". En *¿Agroindustria y soberanía alimentaria?: Hacia una ley de agroindustria y empleo agrícola*, editado por Frank Brassel, Jaime Breilh, Alex Zapata, 171-90. Quito: Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en Ecuador (SIPAE).
- , 2013a. "Lógica do lucro, debilidade jurídica e ciência comprada". *Abrasco, Associação Brasileira de Saúde Coletiva*. 17 de diciembre. <http://www.abrasco.org.br/noticias/noticia_int.php?id_noticia=1769>.
- , 2013b. "Hacia una redefinición de la soberanía agraria: ¿Es posible la soberanía alimentaria sin cambio civilizatorio?" En *Comercialización y soberanía alimentaria*, editado por Francisco Hidalgo, Pierril Lacroix y Paola Román, 45-55. Quito: SIPAE.
- , 2015. "Epidemiología crítica latinoamericana: raíces, desarrollos recientes y ruptura metodológica. (La determinación social de la salud como herramienta de ruptura hacia la nueva salud pública-Salud Colectiva)". En *Tras las huellas de la determinación (Memorias de Seminario Inter-universitario de determinación social de la salud)*, 19-75. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- , 2017. "El desafío de construir un mundo agrario sustentable, solidario, soberano y seguro (las 4 'S' de la vida)". En *Ecología política en la mitad del mundo*, editado por Elizabeth Bravo, Melissa Moreano, Ivonne Yáñez, 299-312. Quito: Abya-Yala / Universidad Politécnica Salesiana.
- Camaren. 2015. *Estudio del despojo en la cuenca del río Chimbo*. Quito: Consorcio de Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables.
- Conferencia Mundial sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra. 2010. *Acuerdo de los Pueblos*. 22 de abril. <<https://pensarcontemporaneo.files.wordpress.com/2010/04/conclusiones-conferencia-mundial-de-los-pueblos-sobre-cambio-climatico-cochabamba-19-22-de-abril-2010.pdf>>.
- Diamond, Jared. 1997. *Guns, Germs and Steel: The fates of human societies*. Nueva York: Norton and Company.
- Dunlap, Riley E. 2013. "Climate Change Skepticism and Denial: An Introduction". *American Behavioral Scientist* 57 (6): 691-8. Doi: <10.1177/0002764213477097>.
- Ferreira, Fernando, Raquel Rigotto, Lia Giraldo Da Silva Augusto, Karen Friederich y André Campos Búrigo, org. 2015. *Dossiê Abrasco: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Río de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio / Fundação Oswaldo Cruz / Expressão Popular.
- French, Delan. 2015. "Did the Millennium Development Goals Change Trends in Child Mortality?". *Health Economics* 25 (10): 1312-25. doi: <10.1002/hec.3218>.
- Harding, Sandra. 1993. "Eurocentric Scientific Illiteracy: A Challenge for the World Community". En *The "Racial" Economy of Science*, editado por Sandra Harding, 1-29. Indianápolis: Indiana University Press.
- Harvey, David. 2003. *The New Imperialism*. Oxford: The Oxford University Press.

- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2013. *Climate Change 2013: The physical science basis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, Tim. 2009. *Prosperity without Growth?: The Transition to A Sustainable Economy*. Londres: Sustainable Development Commission.
- Klein, Naomi. 2007. *La doctrina del shock: El auge del capitalismo del desastre*. Buenos Aires: Paidós.
- Matus, Carlos. 1987. *Adiós, señor presidente: Planificación, antiplanificación y gobierno*. Caracas: Pomaire Venezuela.
- McKibben, Bill. 2015. "Why the Earth Is Heating So Fast: On the Dangerous Difference Between Science and Political Science". *Common Dreams*, 31 de agosto. <<http://www.commondreams.org/views/2015/08/31/why-earth-heating-so-fast-dangerous-difference-between-science-and-political>>.
- McMichael, Anthony, Rosalie Woodruff y Simon Hales. 2006. "Climate Change and Human Health: Present and Future Risks". *The Lancet* 367 (9513): 859-69. doi: <10.1016/S0140-6736(06)68079-3>.
- Michaels, David. 2008. *Doubt is Their Product: How Industry's Assault on Science Threatens Your Health*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ribeiro, Silvia. 2017. *El negocio del cambio climático y la geoingeniería*. CDMX: La Jornada, 25 de noviembre
- Sachs, Jeffrey D., Andrew D. Mellinger y John L. Gallup. 2001. "The Geography of Poverty and Wealth". *Scientific American* 284 (3) (marzo): 71-4.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) Asamblea General. 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. 18 de diciembre. A/70/L.1.
- Ziman, John. 2000 *Real Science: What It Is, and What It Means*. Nueva York: Cambridge University Press.

El neoextractivismo en Ecuador

Crisis y alternativas

Carlos Larrea Maldonado

Ana Lucía Bravo

Malki Sáenz

Este artículo evalúa de manera breve el desempeño del Ecuador en los campos económico y social entre 2007 y 2015. Durante la mayor parte de este tiempo, el país experimentó un período de bonanza como efecto de los elevados precios del petróleo y de otros productos de exportación. Sin embargo, desde fines de 2014, este ciclo se revirtió y los precios mencionados cayeron significativamente, dando lugar a un estancamiento económico y una situación productiva y social inestable hacia el futuro. A la luz de las experiencias analizadas, el artículo esboza alternativas estratégicas para enfrentar la crisis actual.

El artículo sostiene que, a pesar de los importantes avances económicos y sociales obtenidos entre 2007 y 2014, el país no ha logrado superar los obstáculos derivados de la denominada “maldición de la abundancia”. Nos referimos a límites estructurales que impiden que los países en vías de desarrollo y económicamente dependientes de las exportaciones de productos primarios no renovables, principalmente petróleo y minerales, logren mantener un desempeño económico estable y alcanzar una mínima diversificación productiva con una adecuada generación de empleo. Además, en estos países, son frecuentes los altos costos ambientales y una elevada conflictividad derivada de la extracción de recursos naturales.

En el caso probable en el cual los precios del petróleo, minerales y otras materias primas continúen deprimidos por un largo período de tiempo, se hace imperativa la búsqueda de alternativas estratégicas que permitan diversificar la economía, generar suficientes fuentes de empleo y mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población bajo condiciones de equidad y sustentabilidad.

Marco conceptual

La mayoría de países exportadores de petróleo comparten dificultades para lograr un crecimiento sostenido y equitativo. Varios estudios han encontrado que exportar petróleo ha tenido impactos negativos sobre el desarrollo. Desde los años cincuenta, Prebisch y Singer señalaron las desventajas de las exportaciones de bienes primarios, por la inestabilidad de los precios internacionales de estos bienes en el corto plazo y su declinación en el largo plazo. Un estudio comparativo realizado por el Banco Mundial concluye que la mayoría de países exportadores de petróleo fracasaron en canalizar efectivamente los ingresos petroleros hacia el desarrollo durante los años setenta.

En general, los resultados económicos para el desarrollo nacional fueron decepcionantes debido a la “enfermedad holandesa” y otros problemas en común que redujeron las posibilidades de diversificación económica y la estabilidad (Gelb y otros 1988).

La “enfermedad holandesa” se refiere a los efectos negativos de los *booms* de exportaciones de bienes primarios en el desarrollo en el largo plazo para la industrialización y la diversificación económica. Las exportaciones del *boom* generan efectos sobre la tasa de cambio y la demanda interna, que sobreexpanden el sector en auge y los sectores protegidos, haciendo que otros bienes transables y actividades de exportación sean menos competitivas. Cuando el *boom* se acaba, la economía es afectada por la baja diversificación y una desindustrialización. El término se originó en los Países Bajos después del descubrimiento del gas en el Atlántico Norte.

Jeffery Sachs, basándose en una muestra de 97 países en vías de desarrollo entre 1971 y 1989, encuentra que hay una correlación negativa y significativa entre la exportación de recursos naturales y el crecimiento económico (Sachs y Warner 1995). Albert Berry, partiendo de un análisis comparativo de Indonesia, Venezuela, Chile y Nigeria, encuentra resultados pobres en términos de creación de puestos de trabajo y distribución del ingreso en estos países exportadores de petróleo y minería (Berry 2008). Terry Karl explica cómo los países en vías de desarrollo que exportan petróleo tienden a depender exclusivamente en los ingresos petroleros y los recursos fiscales, debilitando el sistema de impuestos y las instituciones estatales (Karl 1997, 1999). Rosemary Thorp señala que los países productores de minería y petróleo han tenido serios problemas en términos de la in-

dustrialización en el largo plazo (Thorp y otros 2012), aunque, en algunos casos excepcionales, como Chile y Botswana, instituciones fuertes previnieron efectos perjudiciales y permitieron un cierto nivel de crecimiento y diversificación. Bebbington, basándose en un estudio comparativo de Perú, Bolivia y Ecuador, analiza los efectos de actividades extractivas en el desarrollo local en áreas de extracción petrolera y minera. Los vínculos entre industrias extractivas y las economías locales son, por lo general, débiles, así como los resultados de los proyectos de desarrollo locales promovidos por las empresas extractivas. La redistribución local de los vínculos fiscales puede contribuir al desarrollo solo en el contexto poco frecuente de instituciones eficientes. El estudio de Bebbington muestra que, en la mayoría de casos, los resultados son escenarios altamente conflictivos y un desarrollo redistributivo decepcionante (Bebbington 2013). En general, los países dependientes de las exportaciones de petróleo o minería son vulnerables, frágiles y comparten rendimientos pobres en cuanto al crecimiento y la diversificación económica, el desarrollo industrial, la creación de empleo y la equidad (Larrea y Warnars 2009).

Ecuador ha enfrentado estos problemas en su estrategia de desarrollo desde 1972. Sin embargo, en los últimos diez años, este esquema se ha profundizado y ha cambiado, bajo un modelo común a varios países latinoamericanos. Burchard y Dietz (2014) lo señalan como “neoextractivismo”, una nueva estrategia que se consolidó en países latinoamericanos como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina y, en cierto sentido, Brasil entre 2004 y 2014. Los autores identifican como sus elementos básicos: a) la intensificación en la extracción y exportación de materias primas, b) el aumento de la participación del Estado en los ingresos de las exportaciones primarias, y c) la utilización de estos ingresos para mejorar las condiciones de vida y reducir la pobreza.

En el caso ecuatoriano, la estrategia se evidencia en el *boom* económico vivido entre 2004 y 2014, que condujo a un pronunciado proceso de crecimiento económico y mejoras sociales, reflejado en múltiples indicadores de crecimiento, salud, educación, entre otros. Una vez terminado este ciclo, con precios del petróleo muy por debajo de los valores cumbre, la situación del país se ha deteriorado seriamente, y la vulnerabilidad económica y social se ha acentuado debido a la mínima diversificación productiva alcanzada.

Permanecen aún obstáculos profundos de mediano y largo plazo para superar la crisis actual en las estrategias de desarrollo, recuperando una

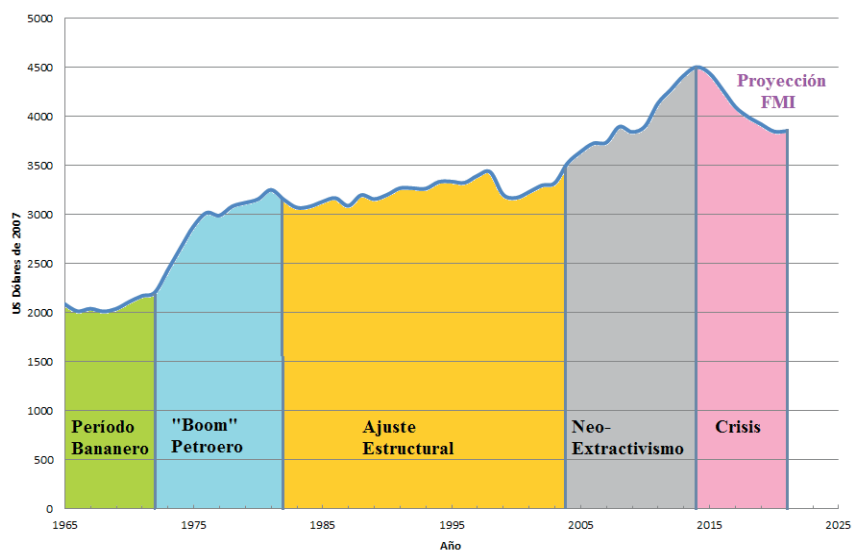
economía estable y diversificada, alcanzando una mejora equitativa y sustancial de las condiciones de vida de la mayoría de la población y sobre todo logrando la sustentabilidad ambiental del nuevo modelo de desarrollo.

Petróleo y crecimiento desigual en Ecuador

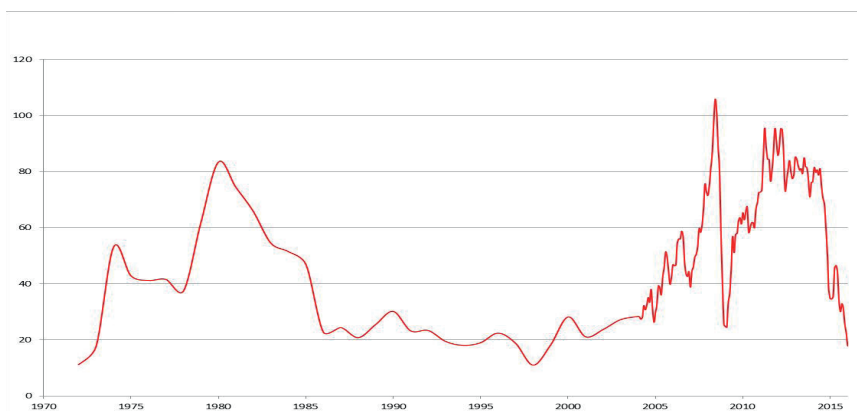
Ecuador se convirtió en un país exportador de petróleo en 1972. Desde entonces, este producto ha sido el dominante en la canasta de exportaciones del país, y el más importante en la economía nacional. Durante los 44 años transcurridos, el desempeño económico del país ha sido débil e inestable (gráfico 1), con un crecimiento medio del ingreso por habitante del 1,5% anual y una secuencia de fases de expansión y crisis. Así, se pueden apreciar dos períodos bien marcados de rápido crecimiento: El *boom* petrolero (1972-1982) y la etapa neo-extractivista (2004-2014), con tasas promedio de crecimiento del 4,2 y 2,7%, respectivamente. Estas fases han sido seguidas por otras con un prolongado período de virtual estancamiento y ajuste neoliberal (1982-2004) y de la crisis actual, provocada principalmente por una nueva caída de los precios de los bienes primarios y en particular del petróleo (gráfico 2).

Adicionalmente, el crecimiento ha sido desigual entre sectores productivos y regiones. El sector manufacturero redujo su participación en el PIB del 13% en 1982 al 12,2% en 2003 y al 11,7% en 2014; mientras que la agricultura apenas mantuvo el ritmo de crecimiento de la población, ya que el producto agrícola per cápita solo creció en un 1% por año entre 1972 y 2012. Su participación en el PIB se redujo del 8,6% en 2003 al 7,3% en 2014 (Banco Central 2015, 2016). Desde la perspectiva regional, las áreas rurales y en particular la Amazonía, han mantenido un retraso significativo en sus indicadores económicos y sociales (SENPLADES 2013).

La canasta de bienes exportables tampoco se ha diversificado. Ecuador continúa dependiendo de un grupo reducido de bienes primarios (petróleo, banano, productos de mar, café, cacao, flores) que conforman más del 80% de sus exportaciones durante los últimos cuarenta años. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2014, los productos primarios representaron el 94% de las exportaciones totales del Ecuador, cifra inferior solo a Bolivia (96%) y Venezuela (98%) en América Latina, mientras que el promedio de la región fue del 51% (gráfico 3).

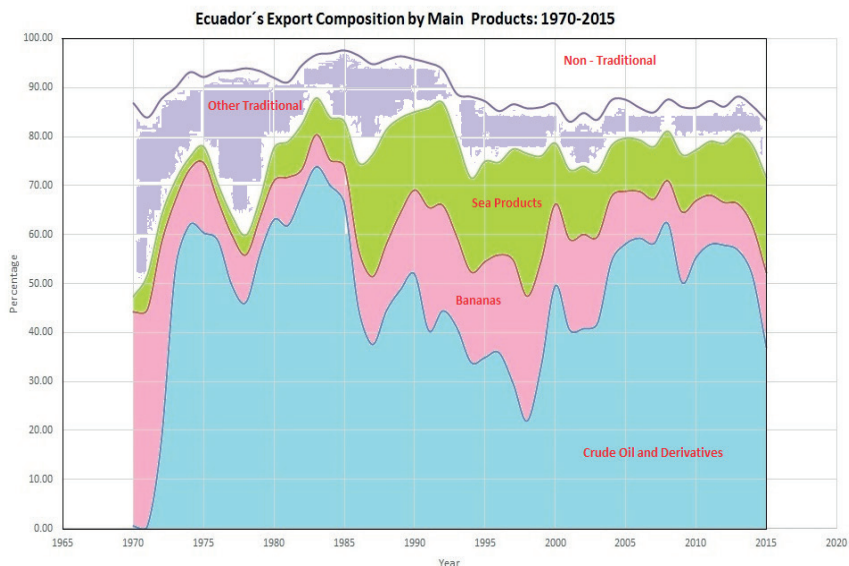
Gráfico 1. Ingreso por habitante en Ecuador, 1965-2021 (USD de 2007)

Fuentes: Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales Anuales Base 2007, e Información Estadística mensual, Marzo 2016; IMF, World Economic Outlook Database (Octubre 2016).

Gráfico 2. Precios reales del petróleo en Ecuador: 1972-2016 (2005 USD/barril)

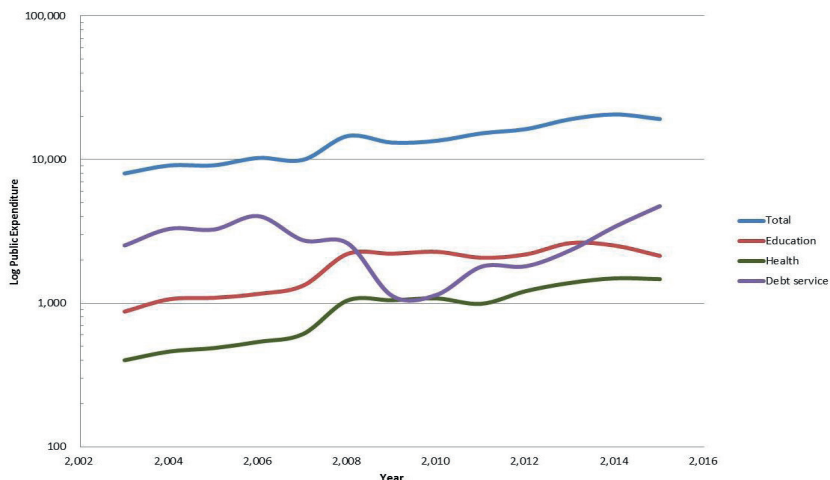
Fuentes: BCE 2016, U. S. Department Of Labour, <http://www.bls.gov/cpi/>.
Elaboración propia.

Gráfico 3. Composición de los principales productos de exportación del Ecuador: 1970-2015



Fuente: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual, «www.bce.fin.ec». Elaboración propia.

Gráfico 4. Gasto público en Ecuador: 2003-2015 (millones USD de 2007)
Escala semilogarítmica



Fuente: Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual. «www.bce.fin.ec». Elaboración propia.

Políticas de desarrollo en Ecuador durante el período neoextractivista

En Ecuador, se han aplicado políticas neoextractivistas desde 2006 con la nacionalización de los campos petroleros de Occidental por el presidente Palacio y las políticas de Rafael Correa (que ejerció su cargo desde 2007), quien ha aplicado el modelo consistentemente, sobre todo a partir de 2009. En los primeros años, algunas políticas ambientales, como el reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza y la iniciativa Yasuní-ITT, evitaron una expansión rápida de la frontera petrolera. Sin embargo, a partir de 2013, cuando el presidente logró tener total control del poder legislativo, la estrategia se ha aplicado en forma más consistente.

Las políticas económicas de Correa pueden resumirse así:

- La consolidación del papel central del Estado en el desarrollo, apartándose de las políticas neoliberales favorables al mercado. En términos reales, el gasto público se duplicó entre 2006 y 2014, y el gasto en educación y en salud se incrementó en un 117 y 177%, respectivamente (gráfico 4).
- Establecimiento de políticas fiscales más eficaces, junto con el incremento de la deuda externa. La expansión del Estado fue financiada por tres fuentes principales: a) Una recaudación más eficiente, con una mayor proporción de impuestos sobre la renta. Los impuestos no petroleros aumentaron del 11% del PIB en 2003 al 17,4% en 2015; y los impuestos sobre la renta lo hicieron entre el 1,8% y el 4,3%. b) Una mayor participación del Estado en los ingresos del petróleo, alcanzada por: la expansión de la explotación directa de las empresas petroleras estatales (Petroecuador y Petroamazonas), los nuevos contratos petroleros y la legislación relativa a las empresas extranjeras. c) Los préstamos chinos, que llegaron a USD 15.200 millones entre 2010 y 2015 (Gallagher y Myers 2016).
- Expansión de la extracción de petróleo y la instalación de minería a gran escala de cobre y oro. Las políticas petroleras incluyeron el desarrollo de nuevos campos en el centrosur de la Amazonía (XI Ronda Petrolera), y dentro del Parque Nacional Yasuní (Bloques ITT y 31), así como inversiones en la recuperación secundaria y terciaria de campos maduros. Se presentaron además cinco proyectos de minería a gran escala para la inversión internacional.

- Expansión de la inversión pública en infraestructura, sobre todo en carreteras, centrales hidroeléctricas, riego y represas para el control de inundaciones.
- Sustitución selectiva de importaciones, basada en el estímulo a la inversión en ramas estratégicas con altos encadenamientos internos y generación de empleo.
- Inversión social en capital humano, principalmente educación, salud y vivienda.
- Un objetivo a largo plazo para el desarrollo de los servicios vinculados con la ciencia y la tecnología como ruta para superar el extractivismo, aplicada sobre todo a la investigación en biodiversidad y la biotecnología.

Desde el punto de vista social, prevalecieron cuatro rasgos principales:

a) Una fuerte expansión de la inversión social en educación y salud, que se concentró en una extensión de la cobertura y, en menor medida, en mejoras en la calidad de los servicios. b) Una ampliación de la cobertura de la seguridad social y la formalización de los contratos de trabajo, incluyendo sectores tradicionalmente marginados, tales como el servicio doméstico, la construcción y los trabajadores agrícolas. c) El aumento de los salarios reales. d) Un importante programa de transferencias monetarias condicionadas para los hogares pobres.

En los primeros años del Gobierno de Correa, prevalecieron algunas políticas ambientales progresivas: el reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza en 2008 y la iniciativa Yasuní-ITT (2007). Proponía mantener las reservas de petróleo sin explotar en el Parque Nacional Yasuní, a cambio de un fondo internacional para ser invertido en energía renovable, conservación forestal y desarrollo social. Después de 2009, el gobierno pasó a una estrategia extractivista bien definida. En el 2013, canceló la iniciativa Yasuní-ITT y, en 2016, se inició la perforación del campo ITT, a pesar de los bajos precios del crudo. La extracción de petróleo en los nuevos campos sigue teniendo un fuerte impacto ambiental, y las nuevas tecnologías con impactos menores, como por ejemplo la explotación sin apertura de carreteras, no se aplicaron.

Resultados económicos, sociales y ambientales

Como se mencionó, el crecimiento global del ingreso per cápita fue alto y alcanzó un valor acumulado de 21% entre 2006 y 2014. Sin embargo, el crecimiento fue frágil y dependiente de los precios volátiles de las *commodities*; también se distribuyó de forma desigual entre sectores, y se concentró en actividades no transables procíclicas, como la construcción. La diversificación económica lograda fue mínima, con resultados significativos solamente en la generación de energía renovable, sobre todo debido a los megaproyectos hidroeléctricos. El desempeño de la agricultura y la industria, por su parte, fue decepcionante.

No obstante, los resultados de los megaproyectos durante el período neoextractivista son variados y se incluyen varios fracasos. La refinería de petróleo del Pacífico, el mayor proyecto propuesto por Correa, no se materializó porque no se obtuvo el crédito de USD 13.000 millones que requería la inversión, pero el gobierno gastó USD 1,2 millones en infraestructura y estudios. La expansión proyectada hacia la exploración de nuevos campos petroleros en el Centro-Sur de la Amazonía en 2013 (XI Ronda Petrolera) no tuvo éxito, ya que solo se recibieron propuestas de inversión internacional para cuatro de los 13 bloques ofrecidos (Pastor 2013). La explotación del campo ITT en el Parque Nacional Yasuní, aprobada por la Asamblea Nacional en 2013, se ha ejecutado en una escala limitada hasta 2016, ya que Petroamazonas perforó solamente un pozo hasta marzo de 2016, a pesar de que el proyecto incluía cerca de 300 pozos. Sin embargo, en agosto de 2016, se contrató a la compañía China Sinopec para la prestación de servicios y se perforaron seis pozos más (El Comercio 2016), y se prevé una expansión muy importante hasta 2025, que incluiría todo el campo ITT.

La mayoría de los proyectos de minería a gran escala tampoco se materializaron. De los cinco proyectos negociados en 2011, solo uno (Cóndor Mirador) concluyó con un contrato de exploración y explotación en el año 2012, y otro fue firmado en 2016 (Fruta del Norte). En el primer caso, la explotación no comienza todavía a causa de los retrasos en la inversión extranjera (China), probablemente debido a la disminución de los precios del cobre. Como resultado de la limitada expansión lograda en la extracción de petróleo, en un contexto de disminución de la capacidad de los campos petroleros maduros y la ampliación de la demanda interna, los volúmenes de

exportación neta de petróleo en 2014 disminuyeron en un 19% en comparación con los niveles de 2004.

En Ecuador, la extracción futura de petróleo se ve seriamente restringida por las reservas limitadas, que apenas permitirían entre quince y veinte años adicionales de exportaciones netas de petróleo.¹ En el caso de la minería, el bajo interés mostrado por las empresas extranjeras puede estar motivado no solo por la falta de confianza en las condiciones institucionales propuestas por el Estado, sino también por el limitado volumen y rentabilidad de las reservas estimadas de cobre y oro en el país.

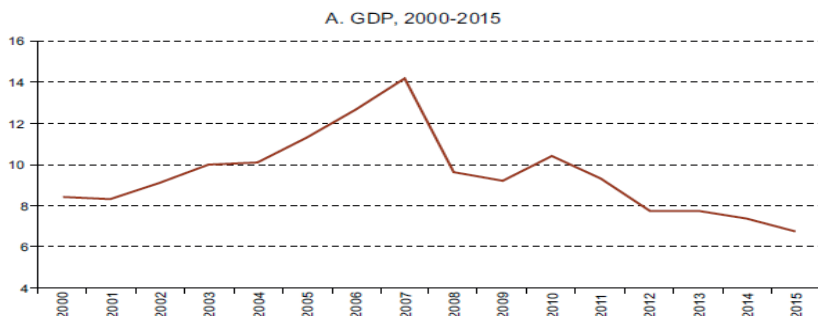
Por otro lado, las políticas de sustitución selectiva de importaciones no han generado resultados significativos, o al menos no han evitado la tendencia decreciente de la participación del sector manufacturero en el PIB.

Finalmente, aunque el gobierno ha tenido un éxito relativo en la mejora de la calidad de la educación universitaria, mediante la creación de un marco regulatorio, las políticas de investigación avanzada en ciencia y tecnología han alcanzado frutos muy modestos, como resultado de la falta de capacidad institucional del Estado para crear y mantener universidades avanzadas. El proyecto Yachay, entre otros intentos similares, ha demostrado ser costoso, mal definido e ineficaz.

La crisis actual

El período de diez años de expansión económica y prosperidad social llegó a su fin en 2014, cuando los precios del petróleo y de las materias primas se desplomaron, sobre todo como consecuencia de una desaceleración en el crecimiento de la economía china y de la política de Arabia Saudita que expandió sus exportaciones para mantener su cuota de mercado petrolero (gráfico 5). Los precios del crudo ecuatoriano se desplomaron de USD 99 por barril en junio de 2014 a USD 31 en noviembre de 2015, con una ligera alza a USD 40 a mediados de 2016. La caída parece ser de larga duración y generalizada a la mayoría de las materias primas. El índice de precios de los productos básicos del FMI se redujo de 210 en abril de 2011 a 90

1. Las estimaciones de reservas probadas varían entre 3,65 (estimación Gobierno del Ecuador), 8,8 (Energy Information Administration 2015), y 8,2 millones de barriles (de la OPEP 2012), que en todo caso no permitirá más de veinte años de continuación de las exportaciones netas, dependiendo de futuros descubrimientos.

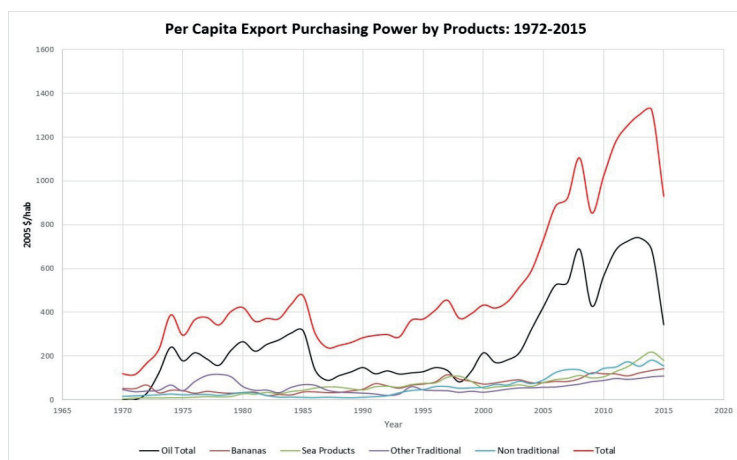
Gráfico 5. Variación anual del PIB en China: 1981-2015

Fuente: Banco Mundial 2018.

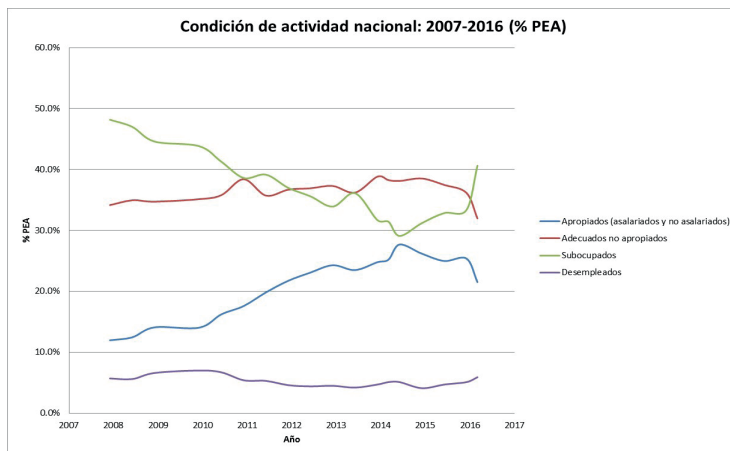
Elaboración propia.

en diciembre de 2015. La tasa de crecimiento de la economía china se redujo de 14,2% en 2007 a 6,9% en 2015. La estrategia de desarrollo de China cambió, dando prioridad a la expansión del mercado interno y a los controles ambientales.

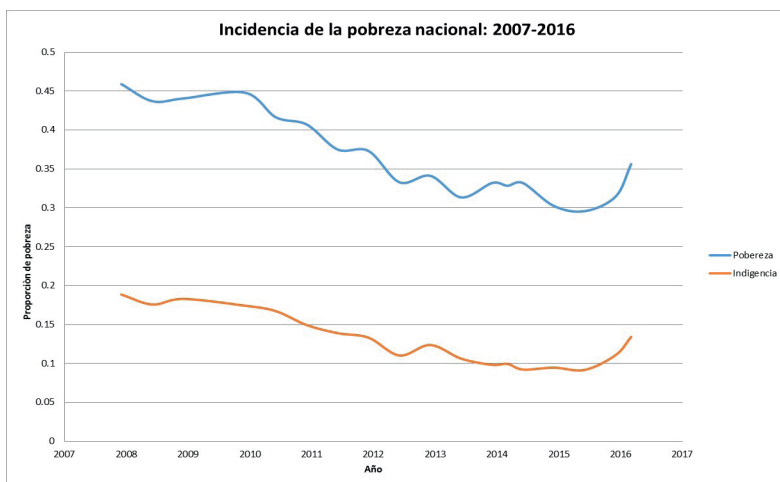
Bajo condiciones estructurales de deterioro en los términos de intercambio y frente a cambios adversos y duraderos en el contexto internacio-

Gráfico 6. Capacidad adquisitiva por habitante de las exportaciones por productos: 1972-2015

Fuente: Análisis de INEC, Censos de población, 1962, 1974, 1982, 1990, 2001, 2010; Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual <www.bce.fin.ec>, World Bank, Development Prospects Group.

Gráfico 7. Empleo por categoría ocupacional: 2007-2016

Fuente: INEC, Encuestas nacionales Enemdu, 2007 a 2016 (<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>).
Elaboración propia.

Gráfico 8. Incidencia de la pobreza nacional, 2007-2016

Fuente: INEC, Encuestas nacionales Enemdu, 2007 a 2016 (<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>).
Elaboración propia.

nal, Ecuador está afectado, además, por la apreciación del dólar estadounidense. El país dolarizó su economía en 2000, y el tipo de cambio efectivo real para las exportaciones ecuatorianas se incrementó en un 20% entre

2007 y 2015, por lo que las exportaciones no petroleras se tornaron menos competitivas. Dado que el país ya no tiene una moneda nacional, carece de las herramientas monetarias para equilibrar los efectos adversos de los tipos de cambio. En 2015, hubo una fuerte contracción simultánea de las exportaciones petroleras y no petroleras (gráfico 6). Como resultado, el ingreso per cápita se redujo en un 1,1% en 2015 y las perspectivas para 2016 son aún más sombrías (CEPAL 2016). De acuerdo con un pronóstico reciente del FMI, el producto por habitante podría disminuir en un 3,7% en 2016 y 4,1% en 2017, y el descenso acumulado hasta 2021 alcanzaría el 13,3% (IMF 2016).

El deterioro económico tiene efectos sociales, principalmente en términos de empleo, pobreza y desigualdad.

La serie sobre empleo presentada en el gráfico 7 divide la fuerza laboral en cuatro categorías. La noción de empleo apropiado, propuesta por Carlos Larrea como una *proxy* empírica que captura los elementos de la noción de trabajo decente de Organización Internacional del Trabajo (OIT), medidos en las encuestas de empleo Enemdu, incluye a los asalariados cuyo ingreso permite a una familia representativa superar la pobreza, con una edad entre 15 y 65 años, un contrato estable y seguro social, e integra también a los profesionales sin relación de dependencia con ingresos no mejores de cuatro líneas de pobreza. El trabajo adecuado no apropiado incluye a los trabajadores que no reúnen las condiciones de la categoría anterior, pero que no están afectados por el subempleo ni por el desempleo. El subempleo incluye principalmente a los trabajadores cuyos ingresos no permitirían a una familia representativa ecuatoriana superar la línea de pobreza (subempleo invisible) y a los trabajadores que trabajan involuntariamente menos de 40 horas a la semana (subempleo visible), y otras formas menos comunes. El desempleo incluye la modalidad abierta y a los desocupados desalentados (Larrea y Larrea 2007).

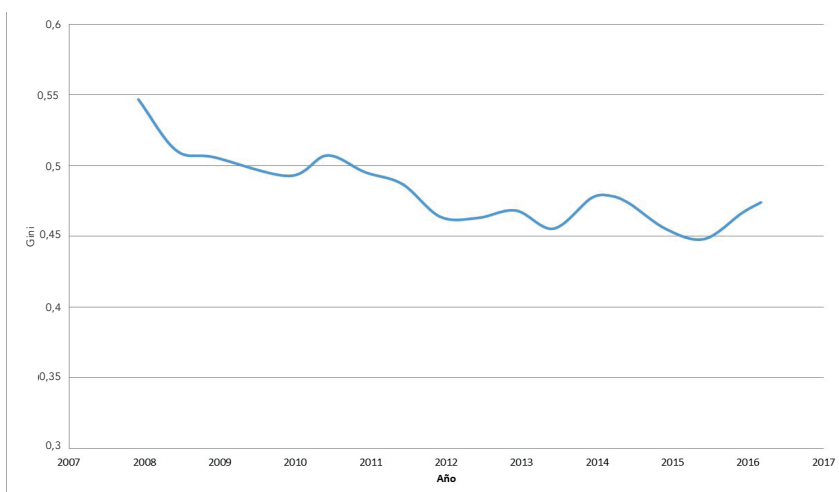
El gráfico 7 identifica dos etapas claras en la evolución del empleo: a) Una mejora sostenida de la situación laboral hasta 2014, con la reducción del subempleo y el aumento el empleo apropiado (como efecto de salarios reales crecientes y mayor cobertura de seguridad social). b) Una reversión de esta tendencia, desde 2014, cuando se inicia un período declinante que

2. Se emplea una línea de pobreza de USD 90,30 de mayo de 2014 y se mide la pobreza a partir del ingreso familiar por persona (SENPLADES 2013).

probablemente no ha visto aún su peor momento (habrá que esperar cifras oficiales posteriores). Respecto de la pobreza y la indigencia,² se evidencia también su importante reducción en el período 2009-2013 (gráfico 8). A partir de 2014, este proceso se revierte originando un deterioro social que posiblemente se profundice durante los próximos años, poniendo en peligro la continuidad de los avances sociales alcanzados hasta 2014. La desigualdad social, medida por medio del coeficiente de Gini, muestra una evolución similar, declinando de 0,55 a 0,45 hasta 2014, y ascendiendo después hasta situarse en 0,47, perdiendo parte de lo ganado en la década.

Debido a que la extracción de petróleo en Ecuador se ubica en la cuenca del Amazonas, en áreas de gran biodiversidad previamente cubiertas por bosques primarios, los efectos ambientales de la actividad petrolera han sido graves, en particular con respecto a la deforestación, pérdida de biodiversidad, la contaminación y los riesgos para la salud humana (Herbert 2010; Frente de Defensa de la Amazonía 1999). De acuerdo con una estimación reciente, entre 1970 y 2013, el 15% de la Amazonía ecuatoriana fue deforestada, sobre todo como consecuencia de la extracción de petróleo, la construcción de carreteras, la migración interna, la tala ilegal y nuevos asentamientos (RAISG 2015).

Gráfico 9. Coeficiente de Gini del ingreso familiar por habitante, 2007-2016



Fuente: INEC, Encuestas nacionales Enemdu, 2007 a 2016 (<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>).
Elaboración propia.

Opciones futuras

El gobierno todavía promueve la estrategia de “profundizar el extractivismo ahora para superarlo después”, por medio de la expansión de la frontera petrolera y la negociación de varios proyectos de minería a gran escala. Esta opción tiene limitaciones serias para lograr una mejora sostenible de las condiciones de vida de la mayoría de la población. Los principales obstáculos son: a) La falta de éxito de las estrategias de desarrollo del Ecuador, durante los últimos 44 años, que no han logrado diversificar la economía, mejorar el nivel de vida para la mayoría de la población de una manera sostenible, ni reducir significativamente la pobreza y la desigualdad. De acuerdo con la teoría sobre “la maldición de los recursos”, los obstáculos para que las economías extractivistas alcancen estos objetivos son estructurales y difíciles de superar. b) Las reservas remanentes de petróleo del país son limitadas y apenas permitirán continuar las exportaciones netas por quince o veinte años, con volúmenes decrecientes, y el potencial de los recursos minerales del país es incierto y posiblemente limitado, impidiendo que la declinación de la extracción petrolera sea adecuadamente reemplazada por la minería en gran escala. c) Los precios bajos e inestables de las materias primas en el corto y medio plazo. d) Los impactos grandes e irreversibles de las actividades extractivas en la Amazonía y otras regiones afectadas. Tomando en cuenta los límites del neo-extractivismo, es necesario buscar vías alternativas de desarrollo. La siguiente sección presenta breves pautas para una alternativa no extractivista.

Objetivos de una estrategia alternativa. Como señala Sen, el objetivo principal del desarrollo es permitir la plena realización de las capacidades humanas para la mayoría de la población. Sobre la base de una evaluación crítica de la experiencia de desarrollo reciente de América Latina, se puede concluir que los dos rasgos del desarrollo que no han podido alcanzarse han sido la equidad y la sostenibilidad. El objetivo central de una estrategia alternativa se puede definir como la mejora de las capacidades humanas dentro de los límites de capacidad de carga de la naturaleza, y la distribución de los beneficios obtenidos de una manera equitativa y participativa.

La integridad de los ecosistemas remanentes debe ser preservada, dado el reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza. La realización humana solo se puede alcanzar de manera sustentable en armonía con la naturaleza. Los beneficios ambientales de los ecosistemas como la re-

gulación del clima, la captura de carbono, la provisión de agua son necesarios para el futuro sostenible de la humanidad, enmarcando la actividad económica dentro de los límites de los ecosistemas.

La conservación de los ecosistemas no solo proporciona la base para un futuro sostenible, también permite el mantenimiento de condiciones de vida digna de las poblaciones locales que dependen de ellos y el desarrollo de actividades económicas. La idea es aprovechar la biodiversidad única del Ecuador y el patrimonio cultural para mejorar las condiciones de vida de una manera sostenible y equitativa.

El Estado y los mercados. Como la acción de las fuerzas del mercado no crea por sí sola las condiciones para la diversificación económica o la redistribución social, tal como lo muestra la experiencia de las políticas neoliberales aplicadas en América Latina, es necesario un fuerte compromiso del Estado para promover las ventajas competitivas, mediante la inversión en educación, salud, innovación tecnológica, infraestructura y la creación de condiciones institucionales para el desarrollo de determinadas actividades con posibilidades de encadenamiento y generación de empleo. La idea es desarrollar ventajas competitivas basadas en la conservación de la naturaleza.

Estrategias sectoriales. La estrategia propuesta se basa en la identificación, selección y promoción de los sectores clave de la economía con un alto potencial de desarrollo sostenible y equitativo. Estos sectores deben cumplir ciertas condiciones tales como: requerir mano de obra intensiva, tener encadenamientos internos fuertes y un alto potencial de crecimiento, y ser compatibles con la preservación de los ecosistemas, generando impactos ambientales bajos y controlables.

A corto plazo, el turismo puede proporcionar una base sólida en la fase inicial de la transición a un nuevo modelo de desarrollo. Ecuador tiene una biodiversidad única y alto nivel de endemismo (islas Galápagos, Parque Nacional Yasuní), diversidad cultural (13 idiomas hablados y 14 nacionalidades indígenas) y un patrimonio histórico bien preservado (Quito y Cuenca). La aplicación de una estrategia sostenida, basada en asociaciones público privadas, puede consolidar una ventaja competitiva mediante la inversión en infraestructura, seguridad, educación, capacitación y asistencia técnica. El ecoturismo, el turismo de aventura y el turismo cultural pueden conformar *clusters* de pequeñas empresas que requieren mano de obra intensiva.

El turismo internacional crece alrededor del 4% anual, representa el 9,5% del PIB mundial, el 5,4% de las exportaciones mundiales, y proporcio-

na, directa e indirectamente, el 9% del empleo en el mundo (World Economic Forum 2015). La industria del turismo tiene también una buena elasticidad en el ingreso de la demanda, y los subsectores como el ecoturismo son aún más dinámicos.

Un buen ejemplo de una estrategia exitosa de desarrollo con un componente importante de ecoturismo en América Latina es Costa Rica, donde el turismo internacional representa el 4,6% del empleo y el PIB. Las cifras del Ecuador son mucho más bajas (1,7% del empleo y el 1,9% del PIB) (World Economic Forum 2013, 2105).

No todas las experiencias turísticas ofrecen resultados adecuados en cuanto a la generación de empleo, equidad y sostenibilidad. Los centros turísticos de lujo pueden tener vínculos débiles con las economías locales y generar un efecto de goteo bajo sobre el empleo. El ecoturismo, el turismo cultural basado en la comunidad y el turismo de aventura tienen enlaces locales más fuertes, ofrecen mejores oportunidades para empresas a pequeña escala y fomentan la conservación de los ecosistemas. A fin de mantener un impacto ambiental bajo, se requiere el establecimiento de regulaciones.

En Ecuador, hay varias experiencias de turismo, locales y regionales exitosas. Entre estas, se puede mencionar los casos de ciudades como Cuenca y Quito, así como pequeños pueblos como Baños y Mindo. A escala micro, el caso de la comunidad kichwa Añangu (Yasuni) es notable. A pesar de las deficiencias en la infraestructura, la educación, la promoción y la seguridad, el turismo nacional e internacional contribuyó, en 2010, con un 4,4% del empleo en Ecuador, lo que proporciona 25 veces más empleos que la extracción de petróleo.

Seguridad alimentaria. A medida que la tierra y el agua son cada vez más escasas en Ecuador, y el trabajo seguirá siendo abundante, es necesario que las políticas agrarias promuevan tecnologías que, a la vez, tengan altos rendimientos por hectárea y demanden mano de obra intensiva, como por ejemplo la agroecología y la agrosilvicultura. Adicionalmente, estas tecnologías promueven la conservación del suelo, la producción agrícola diversificada y tienen bajos impactos ambientales. Los pequeños campesinos conforman la mayor parte de la población rural en Ecuador; sin embargo, las políticas agrarias aplicadas hasta el momento se basan en la modernización conservadora del agro que promueve la adopción del modelo de la revolución verde mediante plantaciones y grandes propiedades, y busca anclar a los campesinos a las grandes empresas agroindustriales, sea como proveedores de materia prima o fuerza de trabajo mal remunerada.

Políticas sociales. Para alcanzar la equidad, una redistribución social debe complementar las políticas económicas y ambientales. Una redistribución de la tierra y el acceso al agua, en beneficio de los campesinos, las comunidades indígenas y pequeños propietarios, debe complementarse con programas de apoyo y fomento a la agroecología. También se requiere una democratización del crédito, incluidos los programas de microcréditos y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, como parte de un programa más amplio que incluye investigación, desarrollo, asistencia técnica y capacitación.

Lista de referencias

- Banco Central del Ecuador. 2016a. Cuentas Nacionales Anuales Base 2007, e Información Estadística mensual, Marzo 2016; IMF.
- . 2016b. Información Estadística Mensual, marzo. <www.bce.fin.ec>.
- Banco Mundial. 2018. Crecimiento del PIB (% anual) | Data. Acceso: febrero de 2018. <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2015&locations=CN&start=2000>>.
- Bebbington, Anthony. 2013. Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Yina. Lima: IEP.
- Berry, Albert. 2008. "Growth, Employment y Distribution Impacts of Minerals Dependency: Four Case Studies". En *South African Journal of Economics*, n.º 76: S2, agosto.
- Burchard, Hans-Jürgen, y Kristina Dietz. 2014. "(Neo-)extractivism-A New Challenge for Development Theory from Latin America". *Third World Quarterly* 35 (3): 468-86. doi: <10.1080/01436597.2014.893488>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2016. Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. LC/G.2660/Rev.1.
- Energy Information Administration (EIA). 2015. Ecuador: International Energy Data and Analysis. Acceso: diciembre de 2016. <<https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=ECU>>.
- Frente de Defensa de la Amazonía. 1999. La Texacontaminación en Ecuador. Lago Agrio: Frente de Defensa de la Amazonía.
- Gallagher, Kevin P., y Margaret Myers. 2016. China-Latin America Finance Database. Washington: Inter-American Dialogue.
- Gelb, Alan H. and associates 1988. Oil Windfalls: Blessing or Curse? Oxford University Press: New York, Oxford. En *Illustrated World Compendium of Orchids-List of Taxa*. Hassler, Michael & Rheinheimer, Joachim. Joachim. Acceso: julio de 2013. <<http://www.rz.unikarlsruhe.de/~db111/flora/orchids/statistics.php>>.
- Herbert, Bob. 2010. "Disaster in the Amazon". *New York Times*. 4 de junio.

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2017-2016. Encuestas nacionales Enemdu. <<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>>.
- . Censos de población, 1962, 1974, 1982, 1990, 2001, 2010; Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual. <www.bce.fin.ec>.
- International Monetary Fund (IMF). 2016. "World Economic Outlook Database". IMF. Abril. <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>>. Acceso: mayo de 2016.
- Karl, Terry Lynn. 1997. "The Paradox of Plenty: Oil Booms y Petro States". Berkeley: University of California Press.
- Karl, Terry Lynn. 1999. "The perils of the Petro-state: Reflections on the Paradox of Plenty". *Journal of International Affairs*; otoño, 53, 1.
- Larrea, Carlos, y Ana Isabel Larrea. 2007. *Empleo apropiado y desempleo estructural en Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E). <<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/838/1/LA-RREAC-CON004-EMPLEO.pdf>>.
- Larrea, Carlos, y Lavinia Warnars. 2009. "Ecuador's Yasuni-ITT Initiative: Avoiding emissions by keeping petroleum underground". *Energy for Sustainable Development*, 13 (3): 219-23.
- Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC). 2012. Annual Statistical Bulletin.
- Pastor, Wilson. 2013. "Evaluación de la XI Ronda de Licitaciones". Documento de trabajo, julio. <http://www.planv.com.ec/sites/default/files/evaluacion_de_los_resultados_de_la_xi_ronda.pdf>.
- RAISG (Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada). 2015. *Deforestación en la Amazonía. 1970-2013*. São Paulo: Instituto Socioambiental.
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner. 1995. "Natural Resource Abundance and Economic Growth". National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper 5398. doi: <10.3386/w5398>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2013. Atlas de las desigualdades socioeconómicas del Ecuador. Quito: SENPLADES.
- Thorp, Rosemary, Stefania Battitelli, Yvan Guichaoua, José Carlos Orihuela y Maritza Paredes. 2013. *The Development Challenges of Mining y Oil, Lessons from Africa y Latina America*. Basingstoke: Macmillan.
- World Bank. 2018. Development Prospects Group. <<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:20587651~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>>.
- World Economic Forum. 2013. The Travel and Tourism Competitiveness Report. <http://www3.weforum.org/docs/WEF_TT_Competitiveness_Report_2013.pdf>.
- . 2015. The Travel and Tourism Competitiveness Report. <http://www3.weforum.org/docs/TT15/WEF_Global_Travel&Tourism_Report_2015.pdf>.

Extractivismo, cambio de la matriz productiva y violencia política

María Fernanda Solíz

Los derechos humanos en un contexto extractivista

Repensar la violencia política desde una visión crítica que trascienda la dimensión jurídica de análisis constituye un imperativo ético en el contexto global actual. El ejercicio de la violencia política, muchas veces practicado y, en otras ocasiones, legitimado por los Estados nacionales, demanda un análisis complejo. La reivindicación y real ejercicio de los derechos debe partir de la comprensión respetuosa de las cosmovisiones, modos de vida, estructuras y dinámicas sociales de pueblos y nacionalidades, así como de la construcción colectiva de la consulta previa, libre e informada, el principio precautorio y la reparación integral, como verdaderos dispositivos para el ejercicio real de la participación legítima, que trascienda formalismos instrumentalizantes, y que se constituya en un principio fundamental de un Estado democrático. De otra manera, los marcos legislativos nacionales e internacionales se convierten en declaratorias discursivas externas. Los derechos, sirven en tanto se construyen desde abajo, al tiempo que se construye ciudadanía.

Estando los derechos humanos determinados por el cumplimiento de derechos sociales, económicos, políticos, civiles y culturales, constituyen la expresión final que refleja la equidad o inequidad de los modelos productivos, de la reproducción social, de los consumos, de la organización social y cultural y de las relaciones con la naturaleza.

En este contexto, nuestro artículo debe reconocerse como un documento de autoría plural que sistematiza las experiencias de diagnóstico, acompañamiento, denuncia y procesos de reparación integral, en comunidades de las distintas geografías del Ecuador. Todas ellas comparten un denomi-

nador común: la defensa del territorio soberano frente a concesiones multinacionales para actividades extractivas, agroindustriales, presas y represas.

Este escenario no solo es compartido por las comunidades del Ecuador, sino por los pueblos del sur global. La geopolítica de control y apropiación de los recursos naturales ha consolidado una nueva estructura de discriminación, la discriminación ecológica. Es en este sentido que las violaciones de los derechos humanos llegan como parte de la violación de la soberanía de los territorios, entendidos como la expresión viva de reproducción material y social, de la organización social, de la cultura y la recreación y de las relaciones con la naturaleza.

Tomando la propuesta por Boaventura de Sousa (2009), podemos decir que se implanta una condición de “fascismo social”, la cual implica el retorno del colonizador: actores no estatales aparecen en una sociedad democrática, tomando decisiones sobre la vida de las personas en analogía al período del colonialismo europeo. Ello conlleva, el control de la tierra, el agua, los bosques, el territorio, la salud y la calidad del medio ambiente. El Estado se ve reemplazado por obligaciones contractuales privatizadas (privatización de servicios públicos) relaciones desiguales, en las que domina el más fuerte sobre el más débil. Adicionalmente, De Sousa Santos distingue el fascismo social del fascismo territorial:

La tercera forma de fascismo social es el fascismo territorial. Tiene lugar siempre que actores sociales con un fuerte capital patrimonial o militar disputan el control del Estado sobre los territorios donde ellos actúan, o neutralizan ese control cooptando o coercionando a las instituciones estatales y ejerciendo una regulación social sobre los habitantes del territorio, sin su participación y en contra de sus intereses. En muchos casos, estos son los nuevos territorios coloniales dentro de los Estados que, en la mayoría de los casos, fueron alguna vez sometidos al colonialismo europeo. Bajo diferentes formas, la tierra originaria tomada como prerrogativa de conquista y la subsecuente “privatización” de las colonias se encuentran presentes en la reproducción del fascismo territorial. (De Sousa Santos 2009, 46)

Existe así otro denominador común y es la legitimación, desde los Estados, de los procesos de despojo, saqueo, control, disciplinamiento y silenciamiento. Estos, además de legitimar, proveen seguridad, militarizan las zonas de concesión y ceden sus responsabilidades y derechos sobre el territorio y sus habitantes a las multinacionales. Para las comunidades, las multinacionales se convierten en el Estado.

Es en este circuito de complicidad que muchas veces las multinacionales no requieren actuar por sí mismas, en tanto las fuerzas armadas de los gobiernos del Sur les proveen de seguridad militar, ejerciendo, como política de Estado, la represión. Entonces podemos comprender por qué los procesos de denuncia no encuentran oídos en las cortes nacionales y son desestimados, cuestionados y atacados por los gobernantes.

Por otro lado, debemos enfatizar en las estrategias utilizadas y en su evolución histórica. Los gobiernos latinoamericanos han desestimado los procesos actuales de denuncia al compararlos con los brutales genocidios vividos durante las dictaduras latinoamericanas de los años setenta. Sin embargo, en el momento histórico actual, al tiempo que crecen los casos de asesinatos a líderes ecologistas (Martínez 2013) y sindicalistas –recordemos la masacre en Marikana, Sudáfrica, en la que 34 personas fueron asesinadas y 78 resultaron heridas–, también crecen y se fortalecen las estrategias de violencia sutil.

La ONG local Karapatan aseguró que, en dos años, 76 líderes y activistas de los derechos humanos han sido asesinados en Filipinas. Trece de ellos estaban comprometidos sobre todo con la protección del ambiente (aunque sea difícil separar la protección del ambiente natural de los derechos humanos). Solo en América Latina, hay cientos de muertos ecologistas mencionados en la prensa en los últimos 25 años, incluyendo al menos 20 o 30 mujeres, como Betty Cariño, en México; Maria do Espirito Santo con su marido José Claudio, en Pará, Brasil, en 2012... Muertas y muertos con barrigas llenas del plomo de las balas asesinas, como el activista antipetrolero Ángel Shingre, en Orellana, Ecuador. (Martínez 2013)

Las respuestas gubernamentales frente a las denuncias de violencia política han sido negligentes y han utilizado la creación de estigmas sociales y políticos sobre las víctimas para justificar su inoperancia. Es bien conocido que las violaciones de derechos humanos van acompañadas de la construcción de un estigma moral, que además del hecho traumático, supone un cuestionamiento de la dignidad de la víctima y las responsabiliza de las violaciones de derechos humanos de las que fueron objeto (Beristain 2010). No es extraño que los gobiernos de turno, además de negar las violaciones de derechos humanos ocurridas en sus mandatos, trasladen las responsabilidades a las víctimas; la víctima es acusada por su conducta, se intenta legitimar la violencia contra ella utilizando marcas o estigmas morales y políticos como “terrorista”, “delincuente”, “subversivo” y, en el caso de pueblos indígenas, “indios sucios”, “indios vagos”, “decían que somos guerrilleros, los que

armamos el problema”, “nos decían que ellos son poderosos y que nosotros no somos nadie” (Entrevista personal, Luisa Lozano, caso Saraguro 2015).

No podemos borrar de la memoria colectiva el histórico “por algo habrá sido”. Esta frase, repetida cuatro décadas después por los gobiernos actuales con la intención de dejar como precedente que cualquier manifestación de organización y resistencia encontrará como respuesta una política represiva, fue reconocida como terrorismo de Estado desde los años setenta.

“Luego de la cárcel, tuvimos acceso a las noticias; vimos que decían que Saraguro es agresivo, que somos un pueblo violento [...] hay gente que le tiene tanto respeto al señor presidente que dijeron ‘bien hecho, por algo será’ [...] mi hijo perdió el año, esto le afectó mucho” (Entrevista personal, Luisa Lozano, caso Saraguro 2015).

Así también, la creación de privilegios (Levi 2005) aparece con insistencia en los testimonios de las víctimas, y es que la mejor forma de cooptar colectivos cohesivos es crear privilegios desde dentro para generar enemistad, rupturas, posturas irreconciliables (se atribuye en gran medida el éxito del fascismo a los kapos, judíos que recibían más privilegios que los presos normales a cambio de cumplir labores de denuncia, control y vigilancia, conocidos también como la policía judía). En muchos de los casos que recogemos en este artículo, podemos apreciar que se condiciona la libertad al silencio e incluso a la afiliación al partido de gobierno.

De todas estas expresiones sutiles pero perversas de violación de los derechos humanos, nos ocuparemos a lo largo del documento. Por ahora, únicamente vale mencionarlas: el fascismo territorial, el encadenamiento laboral que termina con las economías productivas familiares y condiciona a los territorios a economías clientelares de pago de salarios por servicios (proletarización); el despojo mediante la coerción, el cierre de escuelas que obliga a los comuneros a salir de sus territorios, las políticas de contratación selectiva y la ruptura del tejido social. Las agresiones físicas, emocionales y sexuales, todas condiciones referidas en las distintas denuncias, silencios, e historias que se tejen en este artículo con la intención de develar la perversa cadena de persecución, criminalización, judicialización, amnistía y desmemoria.

Análisis teórico y metodológico

Los casos que presentamos a continuación parten de procesos de investigación acción participativa y de acompañamiento psicosocial a comunidades víctimas de violencia política y conflictos por extractivismo en todas sus expresiones: minero, petrolero, agroindustrial o por presas y represas. El estudio se inscribe en el paradigma de realismo crítico, tomado como marco disciplinar y metodológico a la salud colectiva y la epidemiología crítica (Breilh 2004).

Frente a tratamientos convencionales y reduccionistas, el paradigma de realismo crítico en salud sostiene que el que sujeto que investiga, el objeto de investigación y la praxis, parten de una estructura compleja y multidimensional, que reconocen un espacio formado por tres dominios: general (sociedad), particular (modos de vida) y singular (estilos de vida) los mismos que existen en una suerte de movilidad dialéctica (es decir, sostienen relaciones de interdependencia, interafección e interinfluencia) (Breilh 2004).

Por otro lado, la epidemiología crítica, como ciencia interdisciplinaria e intercultural, desarrolla sus discusiones de la mano de disciplinas adscritas al mismo paradigma de realismo crítico. Cada vez más, es evidente que no podemos hacer salud colectiva sin hacer ecología política, geografía crítica, economía política. Así, nuestra investigación incorpora además, aportes desde la ecología política y las teorías críticas de los derechos humanos.

De esta forma de entender la salud, se deriva el corpus teórico conceptual de determinación social, que propone que, en las sociedades, se dan las condiciones generales y una forma de metabolismo con las naturalezas vivas (Toledo y González 2007) que ya no existen prístinas sino que se construyen como verdaderos socioecosistemas, en los grupos sociales se dan las interacciones familiares, barriales, comunitarias y se determinan las tipologías de los modos de vida, y finalmente, en el nivel individual, se dan los estilos de vida, con toques de variables sociales y/o culturales.

Es decir, entendemos que el estado de salud individual está determinado por los modos de vida de familias, que a su vez existen en unos territorios también inmersos en unos contextos sociohistóricos, que condicionan la autonomía relativa de las personas que los habitan. Asumimos entonces, que las afecciones psicoemocionales derivadas de violaciones de dere-

chos humanos descritas no pueden estudiarse asiladas de la realidad particular (reproducción material –modelos productivos–, reproducción social –cuidado y crianza de la vida–, consumo, organización social y relación con la naturaleza) y que al mismo tiempo, esta realidad particular o modos de vida, obedecen y han cambiado en función del escenario geopolítico local, nacional, regional y global.

Así que el reto de este artículo, está en la caracterización cualitativa de la afección psicosocial derivada de la violencia política y las violaciones de derechos humanos tras la ocupación de territorios con las consecuentes mutaciones de los modos de vida y de los procesos sociales de pueblos y comunidades. Estudiamos las mutaciones de la realidad particular mediante la caracterización de las cinco dimensiones de los modos de vida:

1. Los modelos productivos

La transición desde formas primarias de relación con la naturaleza (cazadores-recolectores) o economías familiares productivas hacia procesos de proletarianización con la consecuente venta de fuerza de trabajo en un proceso al que hemos denominado “encadenamiento laboral”.

Esta categoría conceptual fue propuesta por la investigadora luego de estudiar las condiciones de los territorios en los que se ubican los proyectos extractivos y los impactos socioecosistémicos que de estos se derivan. El análisis fue ampliado a otros procesos social y ambientalmente destructivos, en tanto tienen similar caracterización:

Se ubican en territorios que sufren marginación social y ambiental. En estos territorios, el Estado no existe; lo habitan comunidades empobrecidas, por lo general indígenas y campesinas. Estos proyectos agudizan la situación de discriminación ambiental y, por ende, social, económica y cultural.

Son impuestos. En el mejor de los casos, se socializan los estudios de impacto ambiental, pero en ningún caso se cumple el derecho a la consulta previa libre e informada. Cuando las comunidades son consultadas, la consulta no es vinculante.

Se ejecutan desde concesiones a empresas por lo general privadas, nacionales y multinacionales. Estas son legitimadas por los Estados y los reemplazan.

Quiebran las soberanías comunitarias: económica, alimentaria, social, cultural y política. Así condicionan la dependencia. El silencio frente a los

impactos nocivos es comprado por el salario y las medidas de compensación que están obligados a realizar.

Se trata de una condición característica del modelo de acumulación por despojo, por la cual las comunidades desplazadas, o aquellas que se han mantenido cercanas a proyectos social y ambientalmente destructivos (petroleras, megaminería, agronegocio, sistemas de disposición final de residuos), se ven obligadas a vender su fuerza de trabajo (proletarización), en tanto el proceso destructivo anula cualquier alternativa productiva comunitaria en el territorio.

En ese sentido, el proceso destructivo coloca a las comunidades en una diada esquizofrénica: al tiempo que destruye la economía, la salud y el bienestar de las comunidades, es la fuente única de provisión de servicios, tanto por el pago salarial como por las medidas de compensación. Estas empresas nacionales y multinacionales se convierten en el Estado y son legitimadas por los gobiernos, quienes les otorgan seguridad militar.

A su vez, y como componente final de esta cadena, las economías de consumo se condicionan doblemente: cuantitativamente (a lo que el salario puede comprar) y cualitativamente (a los valores de uso que ofertan los monopolios de la agroindustria, léase ruptura de la soberanía alimentaria).

El silencio de las comunidades se consigue bajo la figura de “responsabilidad social”, asignando medidas de compensación que dividen a las comunidades y generan enemistades y conflictos. Las medidas de compensación, por lo general, son empleos rotativos, obras de cemento, escuelas, parques, casas comunales, centros de salud, etc. Su objetivo central es garantizar la aceptación pasiva del proceso destructivo por parte de las comunidades afectadas, legitimando así su presencia.

Se construye una estructura de privilegios para quienes se acerquen y acepten las imposiciones, lo que deviene en la ruptura del tejido social y de los mecanismos de solidaridad; la ridiculización de la población y de sus diferencias; la jerarquización de los ultrajes y la violencia, la pérdida de la autoestima, porque la vida no merece de su cuidado; y el quiebre de los mecanismos de defensa política, pues la población no encuentra acceso a una verdadera justicia.

Todo esto es posible por la ausencia del Estado y/o su hermanamiento frontal con las empresas nacionales y transnacionales. Es entonces que la empresa se convierte en el Estado y utiliza ese poder para proveer servi-

cios condicionados a la obediencia ciega, para regular y, por ende, controlar (Solíz 2016, 135-6).

2. La reproducción social

Al mutar la reproducción material, inmediatamente es trastocada la reproducción social: los cambios en las estructuras de crianza y cuidado de la vida, los itinerarios laborales, casi siempre están determinados por las empresas extractivas, agroindustriales, presas y represas, en tanto su estructura de turnos e internados es definitoria de la organización familiar y comunitaria.

3. El consumo

La mutación del consumo alimentario, de agua, luz, transporte, de salud incluido el farmacológico son verdaderamente extremos. Las familias transitan desde el autoconsumo de productos de huertos familiares a la compra en tiendas de alimentos procesados. El alarmante incremento del consumo de alcohol y agrotóxicos llaman la atención como denominador común de las estrategias de multinacionales extractivas para silenciar a las comunidades. Las empresas suplantán al Estado en el territorio, proveen la infraestructura para la escuela, la casa comunal, el centro de salud, determinan los turnos del transporte, el estado de la carretera. Los servicios básicos se proveen en función de las necesidades de la empresa y no de las comunidades: agua, luz, alcantarillado, etc. La gran mayoría de consumos depende de la multinacional, podemos decir que el consumo está sometido formal (en cantidad) y realmente (en calidad) a la multinacional presente en territorio.

4. Las formas de organización social y comunitaria

Las relaciones comunitarias se tornan tensas, se polarizan las posiciones entre la defensa y el rechazo a las empresas extractivas, el encadenamiento y chantaje laboral cobran especial importancia en los procesos de ruptura del tejido social. La creación de estigmas sociales políticos, la asignación de privilegios son determinantes de la ruptura de la organización social y cultural.

5. La relación con la naturaleza

La mutación de los modos productivos deviene directamente en la alteración de las relaciones con la naturaleza, desde concepciones biocéntricas a aproximaciones antropocéntricas utilitarias. Por otro lado, en muchos casos, ya no es posible nadar en el río, beber del estero ni de los pozos. Los suelos están enfermos, las plantas no crecen y los animales mueren.

El contexto

Durante los años del Gobierno de la “revolución ciudadana”, se consolida un proceso de modernización capitalista, de aceleración económica e intensificación del extractivismo y la agroindustria, incorporando ahora nuevos actores del control geopolítico global: China, Canadá y Brasil, especialmente. Las políticas sociales y económicas permanecen enquistadas en la enfermedad holandesa, siendo este gobierno el que amplía la frontera petrolera con la licitación de la XI Ronda Petrolera en la Amazonía centro sur (región que no había sido explotada por los gobiernos neoliberales) y el inicio de la megaminería incluso bajo la figura de venta anticipada de recursos; tal es el caso del contrato con la multinacional China Ecuacorriente S. A.

El eslogan de “cambio de la matriz productiva”, que sería el eje central del período de gobierno 2013-2017, contrario a convertirse en un proceso revolucionario de reforma agraria, incentivos, subsidios y fortalecimiento de emprendimientos productivos familiares, comunitarios, pequeños y medianos; mantuvo las estructuras de poder económico y político intactas: la concentración de la producción y el comercio, de la tierra y el monopolio del agua. Se intensifican de esta manera procesos neocoloniales centrados en la cooperación científico-técnica, la industrialización, el extractivismo y la revolución verde.

La decampesinización, con la consecuente anulación de la pequeña producción por la agroindustria, se expresa en los creciente cinturones de pobreza urbano marginales, así como en los procesos de proletarianización que obligan cada vez a más campesinos a convertirse en mano de obra barata de grandes empresas que monopolizan la producción. Con ello, han aparecido nuevas formas de explotación: la agricultura por contrato, la apropiación de territorios bajo la nefasta figura de servidumbre. Los programas públicos Socio Bosque y Socio Páramo han sido algunas de las propuestas que

encadenan a pequeños productores, campesinos e indígenas en economías de pago por servicios (Solíz 2016, 212). A esto se suma la anunciada firma del Acuerdo Comercial con Europa estipulada para finales de este año 2016.

En consecuencia, una política represiva de criminalización y judicialización de la protesta social ha sido denunciada por organizaciones de derechos humanos, ecologistas, dirigentes populares, indígenas y campesinos que se oponen al extractivismo y que son despojados de sus territorios. La violencia política expresada en la criminalización de la protesta social, la represión y las violaciones de derechos humanos se instaure como política de Estado.

En medio de estas estructuras de poder, control y represión, las luchas por la resistencia han sido lideradas por indígenas y campesinos despojados de sus territorios debido a concesiones a la empresa privada multinacional, que se ha convertido en actor fundamental que devela la deuda ecológica del norte y denuncia las violaciones de derechos humanos, sociales, políticos y económicos que el capital internacional ejerce sobre los pueblos con la venia de los Estados nacionales.

Ejemplo de ello lo constituyen las comunidades San Antonio, El Zarza y Río Blanco en la cordillera del Cóndor, provincia de Zamora Chinchipe, en las que, luego de más de una década de estrategias sistemáticas de despojo sutil, la multinacional minera Kinross Aurelian había conseguido tomarse el territorio como expresión viva de relación con la naturaleza, la cultura y la reproducción material. La primera comunidad en desaparecer fue San Antonio. La multinacional decidió cerrar la escuela y, mediante mecanismos jurídicos tramposos y nefastos, se tomó las fincas. Salvo dos familias, la gente decidió marcharse. Migración fue el término que el gobierno utilizó para el despojo. Las comunidades que se quedaron se habían proletarianizado como obreras de la multinacional y ya nadie sembraba, el ganado había sido vendido y la pequeña minería, de lavado en río había sido prohibida y criminalizada. La multinacional canadiense se encargaba de decomisar y quemar el material de los pequeños mineros; tenía también el poder de la represión, había suplantado al Estado (Solíz et ál. 2012).

Indudablemente, el momento histórico real actual, con los nuevos órdenes mundiales demanda una ruptura radical frente a estos modelos de expropiación y explotación. Es lamentable, sin embargo, que la reconfiguración de los gobiernos latinoamericanos haya devenido en modelos de modernización capitalista con políticas procíclicas.

Los gobiernos “progresistas” se han caracterizado por su enfrentamiento y oposición a corrientes ecologistas y al movimiento indígena, en tanto desde su posición desarrollista entienden al “ecologismo popular como un privilegio burgués” y no como una “condición *sinequanon* de un proceso verdaderamente revolucionario”. Esta postura característica de la ruptura campo ciudad y de visiones mercenarias de ecologismo (en contraposición de una visión de complejidad ambiental y ecología política), es la base del mantenimiento de metabolismos industriales en detrimento de metabolismos agrarios campesinos, pequeños, familiares y comunitarios, circulares, respetuosos de las soberanías comunitarias y de las naturalezas en las que se insertan.

La concentración del agua, la tierra, la producción, la proletarización de los campesinos, la agricultura bajo contrato, el encadenamiento laboral, son parte de las múltiples expresiones del camino que el Gobierno de Rafael Correa insiste en transitar hacia el sueño de la modernidad. Las reivindicaciones indígenas y campesinas para territorios libres de actividades extractivas y una real reforma agraria, han sido descalificadas como *infantilismos o propuestas cavernícolas*. Afortunadamente, como lo dice Francois Houtart (2014), hoy la lucha campesina y las protestas indígenas, los movimientos de resistencia, son también movimientos anticapitalistas y, si caben los términos, antipatriarcales y anticolonialistas. No olvidemos que son las mujeres las guardianas de las semillas, quienes preservan el patrimonio genético.

Algunos casos emblemáticos para la memoria colectiva

El caso Nabón: la criminalización de la protesta, de la organización y de la resistencia: historias, saldos y lecciones

En Ecuador, para 2011, alrededor de 189 miembros de organizaciones sociales, ecológicas, originarias, han sido perseguidos por defender el agua y la tierra, inconcebible para un Estado en que su Constitución los reconoce como derechos. En el año 2006, en la comunidad de Cochapata, cantón Nabón, provincia del Azuay, la Fiscalía acusó de sabotaje a siete comuneros, responsabilizándolos por supuestos actos vandálicos realizados contra la Compañía Explorsur S. A. del grupo económico Eljuri, que realizaba ac-

tividades de minería en los páramos de esta parroquia. En el año 2008, los siete comuneros recibieron (entre otros integrantes de movimientos sociales) amnistía por parte de la Asamblea Nacional Constituyente; sin embargo, la justicia en la provincia del Azuay no acogió este fallo, y el caso de los siete miembros criminalizados en Cochapata continuó, hasta recibir sentencia en el año 2010. Desde entonces, y hasta diciembre de 2011, se mantuvieron en la clandestinidad en condiciones profundamente adversas de salud y de vida.

Durante los años 2008-2011, en la parroquia Cochapata, se había implantado una suerte de pedagogía del terror que pretendía, por un lado, legitimar el “disciplinamiento” y la criminalización de los líderes comunitarios y, por otro, silenciar a los comuneros y sentar precedentes represivos. “La parroquia Cochapata se ha declarado en luto [...] los líderes comunitarios han sido juzgados injustamente”. (Entrevista personal, Manuel Capelo, caso Nabón 2011).

Tras la acusación de terrorismo y sabotaje, los siete compañeros se mantuvieron escondidos en zonas de páramo en condiciones profundamente adversas mismas que ponían en riesgo sus vidas. Uno de ellos sufrió una caída importante y presentó una fractura de cráneo y la pérdida del dedo pulgar de la mano derecha. Si bien el sistema de soporte comunitario de la parroquia se constituyó como un emblema de resistencia frente al juzgamiento de compañeros/as defensores de la Pachamama, la vida de la comunidad se reportaba alterada, los campesinos relataban la implantación de un régimen autoritario y represor:

Desde que se dio el Encuentro de los Pueblos del Abya Yala en Cuenca, estamos siendo sujetos de persecución. Este último viernes, dos sujetos que no querían dar su identificación y ajenos a nuestro pueblo fueron llamados a atención por nuestros pobladores y se le cogió a uno de ellos y se les entregó a la Policía de Nabón (siendo más o menos las diez de la noche).

Anteriormente, una camioneta doble cabina ha llegado a la casa de los compañeros Sanmartín Mora y a ellos los ha reprimido a bala, pero no fueron afectados. El día lunes pasado por la noche, en mi casa (cosa que ya no aguantamos más, vivir esta incertidumbre), por versiones de algunas personas han dicho estos dueños del poder económico que se vengarán con nuestros hijos [...] entonces ya no hay libertad ni para ellos, tenemos que estar todos los días pendientes.

Ahora no sabemos qué pasará, cuándo, cómo, qué tendremos que hacer, no tenemos donde cambiarnos a dónde ir para no ser blanco de todos los días. Mi esposo está mal, tenía problemas de próstata y no puede salir a ver al médico; aho-

ra tiene constantes dolores de cabeza y temo que le vaya a dar un derrame. Eso le cuento que estamos bastante mal. (Entrevista personal, Plutarco Patiño, caso Nabón 2011)

Las lecciones del proceso de acompañamiento psicosocial

Luego de acompañar a los siete criminalizados y sus familias durante varios meses, pudimos sistematizar los siguientes hallazgos:

- En el nivel comunitario y familiar, se encontraron importantes afecciones debido a los procesos de represión y criminalización. Las comunidades vivieron un proceso de desgaste importante para la estructura de soporte comunitario tanto en el ámbito socioeconómico como emocional.
- En cuanto a la salud personal, la vida en clandestinidad y de nomadismo en medio de condiciones meteorológicas profundamente nocivas, el aislamiento absoluto, la pérdida de contacto con sus familias y vecinos, fue determinante y se expresaba en la gravedad del estado de deterioro de la salud física y mental de los criminalizados.
- Existían además elementos compartidos: la vivencia del terror frente a la orden de privación de la libertad, la focalización exclusiva y traumática ante la posibilidad de captura, la pérdida de sueño, la inanición y la abulia. Dos de los siete criminalizados habían intentado suicidarse y todos presentaban ideación suicida.
- La salud física de los siete compañeros evaluados se encontraba afectada. Todos habían perdido peso, entre 10 y 20 kg; varios requerían exámenes de subespecialidad, control y atención médica.
- En lo referente a salud mental, todos los pacientes evaluados presentaban sufrimiento mental severo, ansiedad y depresión probables. Con relación al estado cognoscitivo, dos pacientes presentan deterioro y uno de ellos, sospecha patológica.
- Los compañeros y sus familias, requerían apoyo psicológico y atención en salud secuenciados.
- Finalmente, la violación del debido proceso, de los derechos a la resistencia y la omisión de la amnistía otorgada por la Asamblea Nacional Constituyente de 2008 reflejaban con claridad las políticas represivas y de criminalización a la organización y resistencia.

Amnistía no es igual a desmemoria

En diciembre de 2011, el proceso de movilización comunitaria, la presentación de este informe y la denuncia pública permitieron la consecución de una segunda amnistía que dejó en libertad a los siete compañeros. La asignación de una nueva amnistía nunca consideró el derecho a la reparación integral. Los siete compañeros y sus familias vivieron el proceso de la reinserción social sin el apoyo del Estado. La amnistía se volcó en una suerte de desmemoria y omisión de las responsabilidades estatales sobre las garantías de reparación integral.

Ocaso de la justicia: el caso Sol Rojo

El 3 de marzo de 2012, antes de la Marcha Plurinacional por el Agua y la Vida,¹ 10 jóvenes fueron detenidos por miembros de equipos élite de la Policía Nacional cuando se encontraban reunidos en un departamento ubicado en los condominios *Casales San Pedro*, en el barrio Luluncoto al sur de Quito. La reunión tenía como objetivo hacer un análisis de la coyuntura social y política del país antes de su participación como dirigentes estudiantiles y sociales en la Marcha por el Agua.

Fadua Tapia, Abigail Heras, Ana Cristina Campana, Luis Gallegos, Héctor Estupiñán, Pablo Castro, Víctor Hugo Vinuesa, Luis Merchán, Royce Gómez y César Zambrano son estudiantes, profesionales, trabajadores, que se destacaron como dirigentes sociales y estudiantiles en sus diferentes ciudades: Quito, Cuenca, Guayaquil, Esmeraldas e Ibarra.

Siete hombres y tres mujeres, una de ellas embarazada, fueron apresados, acusados de terrorismo y de atentar contra la seguridad del Estado. Al día siguiente se realizó la audiencia de flagrancia y una rueda de prensa por parte del ministro del Interior, José Serrano, donde se anunció públicamente “la captura de 10 líderes del GCP, Grupo de Combatientes Populares”, que estarían organizando actos violentos, como la colocación de bombas pan-

1. La Marcha Plurinacional por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos empezó el 8 de marzo en El Pangui, provincia de Zamora Chinchipe, y culminó el 22 de ese mes en Quito y fue convocada por los pueblos y nacionalidades indígenas y movimientos sociales afectados por la minería. Por su parte, el Gobierno de Rafael Correa convocó a contramarchas en “Defensa de la democracia”. La Marcha Plurinacional formó parte de los acuerdos establecidos en la Convención de Yantzaza, en Zamora Chinchipe en enero de 2012 y fue anunciada por las organizaciones participantes en el mes febrero, al poco tiempo también se anunciaron las contramarchas por parte de simpatizantes del gobierno nacional lo que generó conflictividad política entre ambos actores.

fletarias. El discurso del gobierno en el contexto de la Marcha del Agua consistió en la construcción de un enemigo interno que aparentemente amenazaba la seguridad del Estado.

En la detención, se violaron varias instancias del procedimiento penal. Los y las jóvenes fueron sometidos a la fuerza, colocados boca abajo, incluso a la joven que tenía en aquel momento cuatro meses de embarazo, a pesar de que informó de su estado. Las mujeres fueron aisladas en diferentes habitaciones y los hombres llevados al pasillo, les hicieron permanecer en cuclillas y arrodillados, sin abrigo ni alimento. Después de siete horas, fueron informados de la razón de su detención y se les permitió hacer una llamada. Durante aquella noche no tuvieron más contacto con sus familiares.

Casi dos meses después de la detención, la Policía realizó allanamientos simultáneos a las casas de los familiares. La Policía buscaba nuevas evidencias, pero solo se llevó computadoras familiares, celulares, fotografías personales, cuadernos de escuela, colegio y universitarios, camisetas rojas con estampado del Che Guevara, películas piratas, CD de música protesta, botas de caucho, entre otras cosas. La violencia con la que se realizó el allanamiento dejó secuelas en la salud física y mental de madres, padres, niños y niñas pequeños. Las acciones ejercidas por la Policía Nacional al mando del Ministerio del Interior se convirtieron en un precedente nefasto para el ejercicio de estos derechos consagrados en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales de los cuales Ecuador es signatario. A continuación, un breve detalle de las violaciones a los derechos humanos reportadas:

- La detención arbitraria es, en sí, una violación grave a los derechos humanos, tal como lo ha considerado en reiteradas ocasiones el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.² La detención de los “10 de Luluncoto” representa este delito, ya que los testimonios refieren no haber sido notificados de la detención sino hasta siete horas después del acto.
- Derecho a la intimidad: en los meses previos a la detención, uno de los detenidos y sus familiares reportaron seguimiento y persecución.
- Derechos a la intimidad, a la honra, la imagen y el buen nombre de los detenidos y sus familiares: se expusieron los rostros de los detenidos en medios de comunicación masiva afirmando que se trataba de “terroristas”, sin considerar la presunción de inocencia como principio rector.

2. Al respecto, se puede revisar la página de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas privadas de la Libertad. <<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/default.asp>>.

- La orden de arresto y allanamiento habría sido elaborada en el mismo departamento donde fueron arrestados. Los testimonios afirman lo siguiente: “Tuvieron todo el tiempo de hacer el parte policial, porque nosotros lográbamos escuchar: ‘Pero ¿cómo le ponemos el nombre al operativo?, mandemos la orden de detención para que nos vayan a firmar rapidito.’” (Entrevista personal, Royce Gómez, caso Luluncoto 2012).
- Se registraron consecutivas violaciones a los derechos a la integridad física y psicológica al momento de la detención y durante el encierro, como son agresiones físicas y verbales, incomunicación, negación de información, negación de la salud, entre otras. Esta situación está totalmente prohibida por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que prohíbe las “torturas [...] o tratos crueles, inhumanos o degradantes”, en concordancia con la Constitución ecuatoriana (art. 66, acápite 3), sobre el derecho a la integridad física.

La Policía derrumba la puerta y entra con fusiles apuntándonos a la cabeza. Yo creí que en ese momento nos iban a matar. La chica embarazada fue lanzada al piso y un hombre, lanzado encima de ella. Nos acostaron en el piso y me apuntaba a la cabeza con el rifle y me pisaban en la espalda con la bota, me quitaron la billetera y el celular. Nos arrodillan y nos ponen contra la pared, nos tomaron fotos, nos grabaron. Pedíamos la orden, y nos decían que hablaran con la fiscal. Nos sacaron al pasillo. No podíamos mirarnos entre nosotros, ni hablar. Solo de rodillas, frente a la pared, sin chompa, con frío, unas seis o siete horas. (Entrevista personal, Víctor Hugo Vinuesa, caso Luluncoto 2012)

- Noventa días después de la detención de los “10 de Luluncoto”, sus familias fueron sorprendidas por un allanamiento realizado en sus hogares. La integridad física y psicológica de las familias de los detenidos fue violentada al impedirles acceder a su medicación o atender a niños/as y ancianos/as presentes en el momento.

A mi casa fueron a las cuatro y media y nos dijeron que de una vez entregaríamos las bombas, las armas porque, si no, nosotros íbamos presos. Registraron toda la casa, rompieron todos los colchones, golpeaban las paredes para ver qué teníamos, revisaron dos o tres veces debajo de las camas. Yo temblaba, al otro día me cogía un dolor aquí [en el brazo], yo no podía bañarme, ni ponerme la ropa, tuve que ir al hospital, el médico me dijo que eran los nervios, que por poco me da un infarto, en ese momento quería morirme para no sufrir. Nos ha afectado mucho. De la impresión, el niño [de tres años] se enfermó: no caminaba, vomitaba, le dio diarrea, lo tenía todo el día acostado. (Entrevista personal, madre de uno de los detenidos, caso Luluncoto 2012)

- La condición carcelaria afecta de manera general a su población, tiene un grave problema de hacinamiento, lo que permite la proliferación de enfermedades virales sin la atención adecuada. Contrario de ofrecerles atención médica, se les encierra en el calabozo para evitar los contagios; tampoco se proporciona la medicación requerida. Esto deviene en tratos crueles y degradantes, además de la negación del derecho a la salud. Uno de los detenidos se contagió de sarampión durante el tiempo de detención.
- Durante la detención, se evidenciaron violaciones contra una mujer embarazada, quien notificó de su estado y aun así fue agredida y negada la atención médica por un prolongado tiempo.
- Las y los detenidos afirman que se violentó su derecho al debido proceso.

Los impactos psicológicos se presentaron directamente asociados a los momentos de detención, proceso judicial y allanamientos. Muchos miembros de las familias presentaban síntomas de estrés postraumático, la mayoría de los cuáles se mantenían hasta el momento del diagnóstico. Varios familiares reportaban estados de ansiedad generalizada, retraimiento, tendencia al aislamiento, sufrimiento mental severo, insomnio, abulia, anorexia. Los familiares de los detenidos manifestaban preocupación importante frente al estigma generado como consecuencia del manejo del proceso judicial que había catalogado a los y las detenidos/as como “terroristas”. En este sentido, les preocupaba su reinserción social y laboral.

En el caso específico de los hijos de los y las detenidos, quienes, por remisión de sus familiares, fueron evaluados psicológicamente, se pudieron observar afecciones importantes tanto en el desarrollo madurativo (retrocesos considerables) cuanto en la esfera emocional. En todos los casos evaluados, el dibujo del padre (en el test de la familia) se lo realiza en el cuadrante superior izquierdo (fantasía pasada), lo que evidencia el desvanecimiento de su presencia en la vida de los niños.

Con relación al estado de salud psicoemocional de los y las detenidos/as, en el ámbito general, presentaban alteraciones importantes en su esfera emocional. Con excepción de dos personas que puntuaban sufrimiento mental moderado, todos los demás tenían sufrimiento mental severo. A esto se sumaba la presencia de síntomas depresivos y de ansiedad, se reportaban elementos compartidos: la vivencia del terror ante las irregularidades del proceso, la incertidumbre de la situación legal, ansiedad frente al encierro, la angustia ante la situación familiar y, en algunos, incluso la pérdida de sueño, la inanición, abulia e ideación autoagresiva.

Caso Río Grande, un desalojo en ciernes

Aquí, la Senagua y el Gobierno utilizan la prepotencia, la primera vez que ingresaron lo hicieron empujando a las personas, usando la fuerza, sus escudos, porque ellos vienen armados y nosotros no. Nos dieron 24-48 horas de plazo para salir de aquí y nos amenazaron que, si no, metían a los militares [...] así sin importarles que tenemos una acción de protección que está para ejecutarse, tenemos cinco acciones contra los abusos de Senagua y nos quieren echar de aquí a nosotros. Eso es altamente corrupción, violencia. (Entrevista personal, líder comunitario, caso Río Grande 2012)

Río Grande es una microcuenca que se encuentra ubicada al norte de la provincia de Manabí, a 15 km al Este de la ciudad de Chone. Está conformada por 30 comunidades montuvias en las cuales habitan aproximadamente 1.500 familias. Su principal labor se concentra en la agricultura. En 2009, el gobierno actual inició el proyecto para la construcción de una represa que inundará unas 6.000 hectáreas de altísima calidad agrícola en Río Grande y provocará el desalojo de más de mil familias. Esta represa, cuya construcción fue encargada por la Secretaría Nacional del Agua (Senagua) a la empresa china Tiesiju, es parte del Proyecto de Propósito Múltiple Chone. El supuesto beneficio de esta obra es el control de inundaciones que afectan periódicamente a la ciudad de Chone; sin embargo, varios estudios han demostrado la ineficacia de esta obra. Por el contrario, se ha identificado que, detrás de la represa en Río Grande, se encuentran poderosos intereses económicos. Se ha indicado, por ejemplo, que una de las causas de las inundaciones tiene que ver con las compuertas construidas por empresarios camaroneros aguas abajo del río Chone que impiden el flujo natural del caudal del río en época invernal; sin embargo, este es un tema del que no se quiere discutir y es invisibilizado en forma permanente.

Si bien el problema de la represa fue determinante en un proceso de cohesión y organización, las dinámicas comunitaria y familiar se encontraban seriamente afectadas en la medida en que se organizó un frente de resistencia permanente para la vigilancia. En este contexto, niños/as, adolescentes, adultos y ancianos habían desestructurado sus proyectos y procesos vitales personales subsumiéndolos al conflicto comunitario. La amenaza de militarización y despojo habían generado un régimen de miedo bajo el cual los y las comuneros vivían “el día” sin posibilidad de construcción futura.

Se ha creado un gran problema porque honestamente hasta, en los trabajos, no es lo mismo. Si un rato nos alejamos, parece que en ese momento nos atacan. No se pude trabajar ni dormir, uno está pendiente y solo pensando en eso. Los niños no quieren ir a clase por venir acá a la resistencia, a la lucha. No quieren ir a las escuelas, para hacer sus guardias: a veces dicen que se pierda un año pero que no se pierda la lucha. La asistencia es muy poca en las escuelas. Todo cambió, hay personas que casi viven aquí, cambió toda la organización comunitaria, ya se ven menos sembríos porque todos están preocupados de estar acá, igual si los papás están en la resistencia no se puede dejar a los niños/as solos y se los traen [...] Aquí tenemos miedo de ser aplastados por las piedras, como se encuentran en excavaciones, y la tierra es muy inestable, y nos pueden caer rocas grandes. En invierno, la misma montaña hablará por nosotros, son tierras sueltas, flojas. (Entrevista personal, líder comunitario, caso Río Grande 2012)

El proceso de acompañamiento y evaluación psicosocial reflejaba que el 44% de los comuneros presentaba sufrimiento mental moderado; adicionalmente, el 22% puntuaba en sufrimiento mental severo. Ello reflejaba niveles exponencialmente incrementados de depresión, ansiedad e ideación suicida frente a poblaciones en condiciones estadísticamente “normales”. Por otro lado, es importante resaltar que, si bien la mayoría de la gente no ha visto afectada su esfera cognitiva, existe un 23% que presenta deterioro cognitivo atribuible a causas emocionales; sumado a esto, el 16% presenta valores de sospecha patológica. La mayoría de personas observadas mencionan que esta dificultad emocional ha surgido a raíz del inicio del proyecto de construcción de la represa.

Por otro lado, los niños/as expresaban temores intensos ante la construcción de este proyecto. Ellos conocían los riesgos, los actores, las estrategias de resistencia y las dificultades. Vivían con mucho temor y repetían construcciones mentales fóbicas frente a las amenazas de militarización y a la inundación de sus tierras: “Temen perder todo, tener que mudarse a un nuevo lugar, perder a sus amigos; dentro de su discurso no hay la opción de salir, simplemente hablan de ahogarse junto con toda su comunidad. Expresan su miedo hacia la Policía, la presencia de los militares, algunos incluso a la Senagua (como un sujeto individual) y a los ‘chinos’ como grandes enemigos” (Entrevista personal, líder comunitario, caso Río Grande 2016).

En muchas familias, las dinámicas organizativas estaban alteradas. Varios niños y niñas no asistían a la escuela puesto que acudían con sus padres al espacio de resistencia y vigilancia. En la comunidad, se decía: “Preferimos que los niños pierdan un año, pero no que se pierda la lucha”. La inestabilidad emocional era evidente.

La presencia de la Policía me hace sentir mal, triste y asustada. Para mí la Senagua es pilla, son sabidos.

Los policías me dan miedo por todas las amenazas que hacen. La Senagua para mí son los chinos, me parecen mal, porque quieren hacer la represa. Son malos. Dicen que allá (China) es mejor que aquí, pero aquí es mejor que allá.

Me dan miedo los de la Senagua, que hagan algo.

Cuando llega la Policía, siento que vienen a meterse a la fuerza. La presencia de la Policía le produce miedo. La presencia de la Policía la hace sentir triste. (Entrevistas personales, niños/as, caso Río Grande)

Caso Saraguro

Durante el año 2015, personas de diversas ciudades del Ecuador participaron en el paro y levantamiento nacional, que se inició en agosto, con una marcha que, partiendo de Tundayme, Zamora Chinchipe (provincia con grandes áreas concesionadas a la explotación minera metálica a gran escala), esperaba llegar a Quito. Dentro del contexto de la movilización nacional de agosto de 2015, el pueblo Saraguro tuvo un papel protagónico. Gracias a la fortaleza de sus instituciones comunitarias, entre ellas la deliberación y las decisiones colectivas, lograron generar una repuesta masiva, su población en conjunto se volcó a las calles cerrando vías de manera pacífica en concordancia con el derecho constitucional a la resistencia.

Saraguro tenía motivos propios para participar en las protestas, además de sumarse a la plataforma nacional. La población de Saraguro también protestaba contra formas de violencia y racismo estatal, como el cierre de escuelas comunitarias interculturales bilingües; el interferir en la justicia indígena; el concesionar a las empresas transnacionales extractivas, especialmente mineras, sus cerros sagrados; el decomisar cientos de litros de leche y libras de queso, por supuestamente no cumplir con normas de agrocalidad impuestas en el marco del Tratado de Libre Comercio con la UE.

Al inicio de estas movilizaciones, la acción policial fue percibida como forma de proteger y dar seguridad, pero luego de las directrices presidenciales definidas en el Enlace Ciudadano 437, del día 15 de agosto, militares y policías cercaron el territorio con violencia. Este día, se emitió el Decreto Ejecutivo 755, publicado en el Registro Oficial 573 Suplemento, del 26 de agosto de 2015, que rezaba: “Declárase el estado de excepción en todo el territorio nacional, para enfrentar el proceso eruptivo del volcán Cotopaxi”.

Bajo este contexto, el operativo armado que incluyó uso indiscriminado de gases lacrimógenos, gas pimienta, allanamiento y agresiones físicas a personas dentro de sus viviendas, y otros actos violatorios de los derechos humanos especialmente hacia mujeres del pueblo Saraguro. Pese a la violencia y represión estatal instauradas, ninguna investigación ha sido realizada desde las instancias públicas competentes. Al contrario, el 17 de agosto de 2015, 30 personas fueron detenidas. De estas, 26 fueron encarceladas. Las cuatro personas liberadas corresponden a un adulto con prótesis en la pierna, quien siguió su proceso penal; y tres menores de edad, dos menores que siguieron en el proceso penal y uno que fue liberado, según testimonios recogidos en este informe, al identificarse como militante de Alianza País. Posteriormente se vinculó a cuatro personas más. Actualmente existen nueve personas investigadas por secuestro.

La última semana de mayo de 2016, dos de los 29 criminalizados de Saraguro fueron sentenciados a cuatro años de prisión. Ante ello, múltiples organizaciones sociales se han manifestado por la ilegalidad de la sentencia e incluso el defensor público del Ecuador ha cuestionado la “desproporcionalidad en la condena.” Posteriormente, en el mes de octubre de 2016, tres compañeros más recibieron una condena de cuatro años de prisión.

Algunas lecciones de este caso:

- El estigma social y político se denuncia en todos los niveles, individual, familiar y colectivo comunitario. Desde el gobierno, se ha intentado construir un imaginario del pueblo Saraguro violento y de personas que tienen bien merecida la política represiva implementada.
- La violencia de género y racial es denunciada como política de Estado que parte del gobierno central y termina en la fuerza pública y medios de comunicación estatales.
- La construcción de privilegios –“Quien está con el gobierno tendrá empleo y protección”– y la presión por filiación política al partido oficial para evitar represalias judiciales. Con la construcción de privilegios, la ruptura de la unidad comunitaria, la polarización y la enemistad.
- La implantación de una política del miedo, de control y amedrentamiento, la intención de sentar precedentes aleccionadores que mantengan a las comunidades en silencio, que las inmovilicen.
- La detención arbitraria es, en sí, una violación grave a los derechos humanos, en especial al derecho a la libertad personal. El art. 7.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) señala

que nadie puede ser encarcelado arbitrariamente. La detención de los compañeros de Saraguro se inscribe dentro de esta violación, ya que los testimonios refieren no haber sido notificados de la detención o puesto en su conocimiento los fundamentos de la aprensión sino hasta ocho horas después del acto. Además, la detención fue llevada a cabo con métodos incompatibles al respeto de los derechos y dignidad humana.

- El art. 5.1 de la CADH señala que todas las personas tienen derecho tanto a la integridad física como psicológica y que toda persona privada de libertad debe ser tratada con dignidad y respeto. Sin embargo, se han registrado consecutivas violaciones a los derechos humanos, principalmente el derecho a la integridad física y psicológica al momento de la detención y durante el encierro, como son agresiones físicas, verbales y sexuales, incomunicación, negación de información, negación al acceso a la salud, entre otras agresiones sutiles que también se denuncian: chantaje, estigma social y político, amedrentamiento.
- Asimismo, para las personas detenidas y sus familias, se vulneraron los derechos a la intimidad, a la honra, la imagen y el buen nombre reconocidos en el art. 11 de la CADH. Se expusieron sus rostros en medios de comunicación masiva afirmando que se trataba de un pueblo violento y sin considerar la presunción de inocencia como principio rector de todo proceso.
- La integridad física y psicológica de las familias de los detenidos fue violentada durante el allanamiento en sus hogares, ya que se encerró a niños y familias enteras, se atemorizó a la población cercando todo el territorio y llenándolo de gases. Podemos decir que hubo una toma militarizada de los territorios del pueblo Saraguro.
- Las y los detenidos afirman que se les ha violentado también el derecho al debido proceso por la falta de comunicación oportuna con sus familiares y abogados en la primeras horas de su detención, así como por ser tratados como responsables de un delito que no cometieron – contrario a la presunción de inocencia –, lo que trasgredió su derecho a la defensa.
- Se afectó su derecho a la inviolabilidad de sus domicilios.
- Los impactos psicológicos se presentan directamente asociados a los momentos de detención, allanamientos y el proceso judicial. Muchos miembros de las familias presentan síntomas de estrés postraumático, la mayoría de los cuáles se han mantenido hasta el momento.

- Según reporte de los sentenciados, varios familiares presentan estados de ansiedad generalizada, retraimiento, tendencia al aislamiento, sufrimiento mental severo, insomnio, abulia, anorexia, e incluso se reportan algunos casos de patologías físicas como resultado del *shock*. Adicionalmente, algunos familiares presentan ansiedad generalizada frente al sentir de impotencia ante supuestas irregularidades y violaciones del debido proceso. Sus hijos e hijas se encuentran con afecciones emocionales de importancia: sufrimiento mental, ansiedad, temores nocturnos, miedo generalizado, agresividad.

Caso proyecto Fruta del Norte

Con la venta del proyecto aurífero ecuatoriano Fruta del Norte (FDN) a la firma sueco-canadiense Fortress Minerals Corp, ahora Lundin Gold, las comunidades y familias ubicadas en la zona de influencia directa del proyecto minero reportaban múltiples afecciones e impactos sociales, psicosociales, ecosistémicos, económicos, políticos y de salud. Desde una visión de complejidad ambiental y complejidad en salud, los megaproyectos extractivos, más allá de externalizar sus costos ambientales a las comunidades que los amortiguan, devastan el tejido social, rompen la unidad comunitaria, crean una serie de dependencias económicas, quebrantan los modelos de pequeña agricultura familiar, de soberanía económica y alimentaria, forzando a la transición desde economías productivas hacia la venta de fuerza de trabajo.

El derecho de las familias y las comunidades a mantener su cultura y la expresión de la misma en la cotidianidad y en la producción de los medios de subsistencia, no es considerado al momento de decidir sobre proyectos extractivistas. Por el contrario, se evidencia la imposición de una racionalidad distinta, ajustada a la exacerbación de la producción y del consumo, que se ha repetido a lo largo de la historia de colonización. Parte de esos cambios están en la ruptura de una forma autónoma y autosuficiente de vida de estas poblaciones para trastocarse en empleados de una empresa transnacional (proletarización), fenómeno estudiado con amplitud y denominado encadenamiento laboral.

Los procesos de afección comunitaria que más llaman la atención y merecen ser denunciados son los procesos masivos descritos por la población como “migratorios”, pero que, en realidad, al tener una condición de migración forzada o inducida, deberían ser reconocidos como despojo, observándose un proceso de acumulación por despojo propio de la fase de acumula-

ción originaria del capital. Esto se presenta precisamente en las áreas donde el capitalismo no había ingresado a plenitud.

De esta manera, lo que se vive es un cambio radical en la forma de vida (modo de vida) que involucra el desapego territorial, familiar y comunitario, trayendo consigo afectaciones a la salud. A escala comunitaria, sobresalen la ruptura del tejido social, el encadenamiento laboral, la transición de economías pequeño-productivas hacia economías de pago por servicios (venta de fuerza de trabajo) con la consecuente afección de la soberanía económica, alimentaria y política. En el ámbito familiar se reportan cambios en la dinámica familiar, en sus modos de producción, en la reproducción social (cuidado y crianza de la vida), en las estructuras de consumo, en las formas de organización social y en la relación con la naturaleza. Finalmente, a escala individual, encontramos moderados niveles de sufrimiento mental y estrés en los adultos. Las principales preocupaciones giran en torno al sustento económico, al empleo, a las olas de migración forzada, a la búsqueda de alternativas educativas para los niños/as y la ruptura de la unión comunitaria.

En los niños/as, también se encuentra alteración psicoemocional moderada que da cuenta de la intensidad del conflicto, en este caso, los temas más relevantes que preocupan y ocasionan sufrimiento en los niños y niñas son: los masivos procesos de migración, el aislamiento social, la desintegración familiar, la distancia con los padres, especialmente con quienes trabajan en la empresa bajo régimen de turnos, la falta de empleo de los padres, la falta de niños/as en la escuela, la violencia intrafamiliar, el consumo de alcohol y el cuidado de la naturaleza.

Finalmente es importante enfatizar que uno de los mecanismos más perversos utilizados para la toma de control de los territorios y el despojo es el control sobre las escuelas. La escuela como núcleo de la organización social y familiar es determinante de los procesos de organización social o de los procesos de migración forzada. Las multinacionales lo han entendido muy bien, y fue este mecanismo el que utilizó Kinross para desaparecer la comunidad de San Antonio.

Quizá una de las denuncias más alarmantes narradas en este informe, es la desaparición de la comunidad de San Antonio. De acuerdo a los testimonios comunitarios, dentro del área de concesión de la empresa, se ubicaba la comunidad San Antonio. La empresa utilizó como mecanismo de desplazamiento forzado y despojo de la población, el cierre de la escuela, con

ello, únicamente quedaron cuatro familias que se resisten a salir a pesar de las presiones que dicen recibir de la empresa. Las fotografías del desmantelamiento de la escuela, y de la desaparición de esta comunidad fueron presentadas como evidencia de estos nuevos mecanismos sutiles de violaciones de derechos humanos.

Los hallazgos descritos merecen algunos análisis: el saldo de trece años de sistemáticos procesos de despojo y control del territorio, de los modelos productivos, de la reproducción social, del consumo, de la organización social y de la naturaleza, ha devenido en una respuesta pasiva de aceptación y desesperanza en la población que limita sus reclamos y reivindicaciones a la asignación de puestos de trabajo. Las comunidades han naturalizado y se han habituado (utilizando los términos como procesos psicosociales) al sistema de dominio, control, explotación de la empresa. Podemos decir que se reproducen, a escala comunitaria, las expresiones individuales del muy conocido síndrome de Estocolmo: “Trastorno psicológico temporal que aparece en la persona que ha sido secuestrada y que consiste en mostrarse comprensivo y benevolente con la conducta de los secuestradores e identificarse progresivamente con sus ideas, ya sea durante el secuestro o tras ser liberada” (Abeijon 2015).

A manera de cierre

El tejido de historias que se recogen en este informe nos deja algunas lecciones:

- Pese a los avances normativos internacionales en principios rectores sobre las empresas y derechos humanos: la puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”; es evidente que las tácticas de cooptación, disuasión, amedrentamiento, escarnio, etc., no son similares en todos los lugares donde se impone el extractivismo mediante una articulación entre empresas transnacionales y los gobiernos, y continúan violando derechos humanos, sociales y colectivos muchas veces por medio de mecanismos que encuentran cabida en figuras jurídicas nefastas como la servidumbre, las consultas no vinculantes o el mismo sistema de concesiones.
- En derecho internacional, con motivo de la elaboración en la ONU del Tratado Internacional sobre Transnacionales y Derechos Humanos se viene hablando con más fuerza sobre los crímenes de Estado-corporati-

vo (*state-corporate crime*) que se definiría como: los actos que “ocurren cuando una o más instituciones político-gubernamentales persiguen un objetivo con la cooperación directa de una o más instituciones de la distribución o producción económica”. Cada vez más estudios denuncian que los

crímenes de Estado-corporativos son esencialmente prácticas de control de los territorios ricos en recursos naturales estratégicos que son implementadas por los Estados, las corporaciones transnacionales (minerías, petroleras, agroindustriales, etc.), los organismos económicos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), grupos de poder político locales, cuerpos represivos legales e ilegales (paramilitares, narcotraficantes, fuerzas armadas), entre otros, y cuya articulación en el espacio es contradictoria y conflictiva, catastrófica diríamos, al grado de producir espacios de genocidio, de trabajo esclavo y redes de trata de personas, así como alianzas territoriales para asegurar la producción y circulación mercantil. (Sagal y Hernández 2015)

- Este esquema, que se repite a escala local en cada lugar planetario donde hay un interés extractivo. En Ecuador cobra especial presencia con relación a los conflictos mineros y petroleros y se expresa por medio de “mecanismos de disolución y/o contención de los movimientos sociales como parte de un dispositivo expropiatorio” (Sagal y Hernández 2015) que incluye acusaciones de robo, invasión de propiedad privada, alteración del orden público, denuncias de terrorismo. Es así que se termina criminalizando y violentando, tal como miramos en acápite anteriores, a las mismas víctimas.
- Estas prácticas de las transnacionales son incompatibles con los mencionados principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, específicamente en el reconocimiento de: a) las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales; b) el papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones especializadas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos; c) la necesidad de que los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento.
- Los principios rectores no son nuevas obligaciones de derecho internacional ni restringen o reducen las obligaciones legales internacionales asumidas por un Estado en materia de derechos humanos. Aunque los principios reconocen la “mediación o resolución y la reclamación”, insis-

ten que es deber fundamental de los Estados la protección y garantía de los derechos humanos.

- Por su parte, por petición de líderes comunitarios, el Environmental Law Alliance Worldwide (ELAW) o Alianza Mundial de Derecho Ambiental, en español, estudió las prácticas de las transnacionales, el Gobierno nacional y los Gobiernos locales en los territorios concesionados a la minería a gran escala; concluyendo que “no existe un verdadero proceso de consulta ni de participación y gestión comunitaria; se irrespeta el derecho a la tierra, el derecho al agua, el derecho al hábitat saludable y el derecho a la vivienda culturalmente adecuada; se impone el desplazamiento forzado la represión, el acoso y la criminalización; el rol que el Gobierno central cumple como promotor de la minería hace que no se cuente con la protección y las garantías que deben brindar a todos los ciudadanos los organismos públicos de justicia” (ELAW 2010).

En esta búsqueda prospectiva de una realidad que no se presenta visible de manera inmediata, la investigación pretende visibilizar, en el contexto sociopolítico actual, la relación: cambio de la matriz productiva-intensificación del extractivismo y violencia política. Por otro lado, demanda el deber del Estado como garante de los derechos sociales y de la reparación integral como derecho constitucional. En cualquier caso de violación y restitución de derechos, la reparación integral debe entenderse más allá de las medidas de compensación material. La reparación integral debe permitirles a las comunidades reconstruir sus modelos productivos, sus estructuras sociales, su soberanía alimentaria, económica y política. De la misma manera, se deben garantizar medidas de satisfacción así como de compensación por daño material e inmaterial. Estas medidas deberán trascender la dimensión económica. Las garantías de no repetición así como la obligación de investigar y sancionar deberán obligar al Estado a respetar el derecho de las comunidades a consultas previas, libres e informadas así como a decidir libremente sobre sus formas de autodeterminación.

Las expresiones de violencia política sistematizadas en este informe se han replicado en distintas geografías del país y de la región. Los informes presentados a lo largo de los procesos de organización y resistencia, muchas veces han sido desestimados y catalogados como carentes de valor científico o jurídico. Más allá de que, en muchos de los procesos judiciales, fuesen desechados en tanto evidencias, su importancia radica en la denuncia de esta suerte de mecanismos sutiles y frontales de violencia en el ejercicio del poder sobre los territorios y la soberanía de los pueblos que los habitan.

El presente artículo abre la discusión sobre el análisis histórico, de los actores, mecanismos y expresiones de violencia. En general, el estudio devela una cadena de múltiples violencias:

- *Violencia estatal* que implica la anulación de derechos sociales, políticos, económicos, culturales, ambientales, humanos, sexuales y reproductivos, etc. Se deriva de la ausencia del Estado o de su rol como estación de seguridad para legitimar la presencia de las megaempresas en territorio nacional.
- *Violencia social* que se recibe desde la sociedad, por su indiferencia y complicidad, por la marginación, los estereotipos y los prejuicios que la acompañan.
- *Violencia laboral* que corresponde a las prácticas de explotación, encadenamiento, discriminación, así como a las condiciones amenazantes de la salud y la vida derivadas de la actividad laboral.
- *Violencia barrial*, entendida como una consecuencia de la violencia estatal, social y laboral. Se refiere a la construcción de patrones barriales de dependencia al alcohol y a las drogas. Esto, a su vez, genera condiciones de inseguridad: agresiones y robos.
- *Violencia familiar*, que reproduce la violencia estatal, social y laboral en la familia. Aparece como consecuencia directa de la frustración y especialmente adquiere dos matices: de género y generacional. En psicología social, es bien conocido que la frustración, los altos niveles de ansiedad y estrés, así como el consumo de alcohol y drogas son desencadenantes del comportamiento agresivo. Las agresiones se dan en este nivel entre la pareja, de los padres a los hijos, entre los hijos, de los hijos a los animales, de los animales a los hijos y a los vecinos.
- *Violencia de género*, si bien existe comorbilidad entre la violencia familiar y la violencia de género, es importante proponer a esta última en una categoría específica en tanto conlleva la expresión de una cadena de opresión, que suma a las violencias étnica y de clase social, la violencia de género. Esta dimensión fue propuesta por Breilh (1991) como la “triple carga”.
- *Violencia generacional*, como una derivación de la violencia familiar, en la que nuevamente se suman a la violencia de clase social, la de género y la generacional.
- *Violencia escolar*, ejercida desde los profesores hacia los niños y muchas veces legitimada por sus padres. Se trata de violencia física y psicológica.

- *Violencia de pares*, que se refiere, por un lado, a la naturalización del trato agresivo entre pares, pero, por otro lado, a relaciones de abuso entre niños/as y adolescentes.

Adicionalmente, los casos sistematizados comparten la estructura de violencia, una violencia política que parte de la anulación de la soberanía territorial y sortea estrategias sutiles de despojo legitimadas por el Estado. Esta pérdida de la soberanía territorial se traduce en pérdida de derechos civiles, económicos, sociales y culturales, pero también en violencia militar (militarización), encarcelamiento, represión, amenazas y chantaje. Bajo estas condiciones, las comunidades ven quebrantada su estructura, con lo que crecen también otras expresiones de violencia como el alcoholismo, la prostitución y la delincuencia.

Es en medio de esta situación de vulneración de las necesidades colectivas y relacionales que las violaciones a los derechos humanos se expresan como síntoma final de una cadena de opresión. Nuestro reto esencial está en el desarrollo de procesos secuenciados de acompañamiento psicosocial, fortalecimiento organizativo, formación política y de apoyos familiares e individuales para la denuncia y la reivindicación de derechos.

Por otro lado, el análisis de las violaciones de derechos humanos desde un enfoque de salud colectiva y psicología comunitaria abre la posibilidad de construir insumos científicos que permitan a las comunidades ser parte de la denuncia y tener voz en los procesos judiciales, al tiempo que demandan y exigen el derecho a la reparación integral, al acompañamiento y sostén.

Esto resulta fundamental en el contexto actual, en tanto crecen los conflictos socioambientales asociados a concesiones megaminerías, petroleras, agroindustriales y para la disposición de desechos. En estas comunidades, el desarrollo de procesos secuenciados de investigación, acompañamiento y fortalecimiento de la cohesión permiten que el ejercicio de los derechos humanos transite de la enunciación discursiva a la construcción ciudadana.

Esta contribución aspira profundizar el debate sobre los derechos humanos, los retos y las urgencias. El compromiso apuesta por la continuación de un trabajo que acompañe a la población afectada por conflictos socioambientales y sus familias en la asunción de un ejercicio ciudadano de empoderamiento para la lucha por la reivindicación de su soberanía, su vida y su dignidad.

Lista de referencias

- Abeijon, Pili. 2015. "El síndrome de Estocolmo". *Salutmental*. <http://www.salutmental.com/motor/processa_mira_articlect.php>. Acceso: 29 de agosto de 2016.
- Beristain, Carlos. 2010. *Manual sobre perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos*. Bilbao: Hegoa / UPV / CEJIL.
- Breilh, Jaime. 1991. *La triple carga: Deterioro prematuro de la mujer en el neoliberalismo*. Quito: CEAS.
- . 2004. *Epidemiología crítica: Ciencia emancipadora e interculturalidad*. 2.ª ed. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Chicaiza, Gloria. 2010. *The mining enclave of the "Cordillera del Cóndor". Estudio de Caso*. Quito: Acción Ecológica.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2009. "Más allá del pensamiento abismal: de las líneas globales a una ecología de saberes". En *Pluralismo epistemológico*, editado por Clasco, 31-84. La Paz: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Environmental Law Alliance Worldwide (ELAW). 2010. *Observaciones al estudio de impacto del proyecto minero de Corriente Resources*. Oregon: ELAW.
- Houtart, Francois. 2014. "Prólogo a la segunda edición". En *El domino del hambre: crisis de hegemonía y alimentos*, por Blanca Rubio. CDMX: Universidad Autónoma Chapingo / Colegio de Posgraduados / Universidad Autónoma de Zacatecas / Juan Pablos Editor.
- Levi, Primo. 2005. *Trilogía de Auschwitz*. Barcelona: El Aleph.
- Lundin Gold. 2015. "Proyecto Fruta del norte". *Lundin Gold*. Acceso: 26 de abril de 2016. <<http://www.lundingold.com/sp/fruta-del-norte.asp>>.
- Martínez, Joan. 2013. "Ecologistas de panza llena de plomo". *La jornada en línea*, 5 de octubre. <<http://www.jornada.unam.mx/2013/10/05/opinion/020a1pol>>.
- Sagal, Yaqir, y Blanca Hernández. 2015. "Geopolítica del neoextractivismo: espacialidad estatal y clasificación de la resistencia en el sureste del Ecuador". *Pacarina del Sur*, n.º 24. <<http://www.pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/1175-geopolitica-del-neoextractivismo-espacialidad-estatal-y-clasificacion-de-la-resistencia-en-el-sureste-de-ecuador>>.
- Solíz, Fernanda. 2016. *Salud colectiva y ecología política: La basura en Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / La Tierra.
- Solíz, Fernanda, Adolfo Maldonado, Carolina Valladares y Diana Murcia. 2012. *Infancia de oro en la cordillera del Cóndor*. Quito: Clínica Ambiental.
- Toledo, Víctor Manuel, y Manuel Luis González de Molina Navarro. 2007. "El metabolismo social: las relaciones entre la sociedad y la naturaleza". En *El paradigma ecológico en las ciencias sociales*, coordinado por Francisco Garrido, Manuel Luis González de Molina Navarro, José Luis Moreno, José Luis Solana Ruiz, 85-112. Barcelona: Icaria.

Quito: Agua, ciudad y cambio climático

Hacia un análisis del ciclo hidrosocial

■ *Angélica Ordóñez Charpentier*

*La ciudad del mañana debe construirse
con los sueños de hoy.*

–Henri Lefebvre

El análisis de la problemática ambiental no puede seguir pensando en la naturaleza separada de la vida social, o viceversa. La naturaleza no está situada fuera de la ciudad y tampoco está separada de la cultura humana. Comprender y analizar los conflictos socioambientales requiere rebasar lógicas binarias y excluyentes. Esta tarea exige considerar la multiplicidad de actores, las contradicciones y ambigüedades de sus acciones, además de la interrelación entre estructuras sociales, tecnología y poder. En el contexto de la ciudad, se deben analizar los flujos materiales y sociales que transitan a manera de un metabolismo. El agua, en este caso, no se concibe como externa a las relaciones sociales, sino inserta en ellas y como su expresión. Además de que, el agua es afectada por relaciones sociopolíticas, ambientales, y económicas, también es transformada por especies no humanas, ciclos biogeoquímicos y la infraestructura urbana (Bakker 2012).

El concepto del “ciclo hidrosocial” resulta adecuado para interrogarse acerca de la relación entre la ciudad de Quito y las regiones aledañas. Existe una tensión y una escisión entre lo urbano y lo rural, entre la capital del Ecuador y sus fuentes de abastecimiento. Esta situación puede ser aún más conflictiva en el contexto del cambio climático y sus efectos sobre la cantidad y calidad de agua disponible para el consumo humano. De ahí la utilidad del concepto de ciclo hidrosocial, que permite describir procesos dialécticos y relacionales en los que interactúan el agua y la sociedad (Linton y Budds 2014, 170).

El objetivo de este texto es iniciar una exploración acerca de la fusión entre el poder social (económico, cultural, político), las prácticas de manejo o gobernanza, así como de la elección de sistemas tecnológicos y de estruc-

turas de captación, distribución y evacuación del agua. El acceso desigual al agua y el control sobre esta son el resultado de una serie de condiciones como las características geográficas, la elección de tecnologías y los arreglos políticos-jurídicos (Bakker 2012; Linton y Budds 2014).

El análisis del ciclo hidrosocial entiende la circulación del agua como un proceso físico y social combinado, como un flujo híbrido que fusiona la naturaleza y la sociedad de formas indivisibles. Propone, en consecuencia, insistir en la inseparabilidad de lo social y lo físico en la producción de configuraciones hidrosociales específicas (Swyngedouw 2006, 2009).

Actualmente, en la ciudad de Quito, está por materializarse la construcción de una planta de tratamiento de aguas servidas y de descontaminación de ríos. Asimismo, está planificado el abastecimiento de una mayor demanda de agua potable en la ciudad. Estos proyectos ocurren en el contexto del cambio climático, que produce, entre otros efectos, la reducción del caudal de los ríos que abastecen las cuatro principales fuentes de captación de agua para la ciudad capital.

Propongo que el análisis de este tema desde una perspectiva teórica que incluye las relaciones sociales, las estructuras sociales y el poder nos permita pensar una ciudad más inclusiva, participativa, democrática y ambientalmente justa. Este texto busca establecer los antecedentes para realizar un análisis futuro.

El ciclo hidrosocial

El concepto del ciclo hidrosocial señala la importancia de interrelacionar lo social y lo biofísico en la producción de nuevas formas de naturaleza urbana. El objetivo es que un concepto cientificista de la naturaleza y de la ciudad se reemplace por una concepción histórica de la naturaleza urbana, anclada en las dinámicas políticas del proceso de urbanización (Swyngedouw 2009, 56-7).

Los procesos de cambio socioambiental no son neutrales. Esto resulta en que la trayectoria de cambio ambiental socava la estabilidad de unos grupos sociales o ambientes, mientras que la sostenibilidad de otros, en otro lugar, puede incrementarse. La provisión de agua para las grandes ciudades implica captar agua y transportarla por grandes distancias, desde otros lugares o regiones. La movilización del agua es un proceso conflictivo. Por eso, se debe prestar atención a las relaciones de poder que caracterizan una

sociedad. Es gracias a estas relaciones de poder que se producen las transformaciones socioambientales, así como las consecuencias positivas y negativas que se distribuyen de manera desigual y, se generan por intermedio de arreglos políticos e institucionales del ciclo hidrosocial (Swyngedouw 2009, 57).

El ciclo hidrosocial es un proceso dinámico de carácter histórico y geográfico. Los ciclos hidrosociales involucran transformaciones de (y en) el ciclo hidrológico a escala local, regional y global. Dentro de este ciclo, los procesos políticos, culturales, económicos constituyen el carácter del agua. Durante este ciclo relacional-dialéctico, la sociedad y el agua se transforman mutuamente. Sin embargo, ambos (agua y sociedad) son híbridos y no entidades dadas. Ambos se configuran mutuamente gracias a las mismas relaciones que constituyen. Estas relaciones pueden ser técnico-sociales, socioambientales, político-jurídicas. En el ciclo hidrosocial, los componentes –agua y poder social– están relacionados internamente y no externamente; es decir, se estructuran en relación con otros objetos. De hecho, la producción de híbridos socationaturales es precedente y tiene mayor importancia que los mismos elementos “originales”. Los híbridos participan en una relación dialéctica como producto y agente de cambio socationatural (Linton y Budds 2014, 173-79).

El agua no solo es un elemento material que forma las ciudades, sino que es un factor vital en la producción del espacio social urbano. El agua implica una serie de conexiones entre el cuerpo humano y la ciudad, los sistemas sociales y biofísicos, la evolución de las redes de agua y los flujos de capital, las dimensiones visibles e invisibles del espacio urbano (Gandy 2004, 373).

Al revelar que el agua es un elemento producido, el análisis del ciclo hidrosocial revela la brecha –a veces ilógica– entre las condiciones hidrológicas y el acceso al agua (Linton y Budds 2014, 178), tales como puede ser la escasez producida (políticamente) de esta. De la misma manera, el análisis del ciclo hidrosocial revela cuáles han sido las condiciones y circunstancias (políticas, sociales, culturales y económicas) que han dado lugar a un determinado cambio ambiental, el cual puede ser ambientalmente justo o no (Swyngedouw 2015).

El espacio urbano: cómo comprender y analizar las ciudades actuales

La categoría ciudad se la ha asociado históricamente como antropogénica. La ciudad, entendida como el espacio en donde dominaba la vida cultural, política y económica, se ha concebido como lo opuesto a la naturaleza y al mundo rural. “En la ecología, por ejemplo, la urbanización se la concibe de forma limitada, como un proceso que convierte tierra agreste o tierra productora de recursos, en tierra dedicada a los asentamientos humanos de alta densidad o a la producción industrial”, señalan McHale y otros (2015, 5214), para insistir en la necesidad de problematizar el concepto de lo urbano.

Propongo que la ciudad no es un espacio geográficamente determinado, sino un sitio de continua reconstrucción y el producto de relaciones de poder históricas y específicas. La ciudad contemporánea presenta una serie de atributos que determinan el proceso de urbanización actual, como son la complejidad¹ (McHale et ál. 2015, 5215), conectividad² (McHale et ál. 2015, 5221), difusión³ (McHale et ál. 2015, 5223) y diversidad⁴ (McHale et ál. 2015, 5213) (McHale et ál. 2015, 5224). Mediante el estudio de estas características, se puede llegar a un análisis más vario y global del mundo urbano.

En efecto, la urbanización debe ser entendida como un proceso continuo y dinámico, en lugar de una progresión inevitable hacia una estructura industrial basada en el consumo. Estudiar la ciudad actual sugiere pensar en una teoría contemporánea de la sucesión: un proceso que no tiene una meta establecida. Esta sucesión es no lineal y se concentra en mecanismos adaptativos. Este enfoque en los atributos de la ciudad actual y en la adaptación de esta, permite comprender patrones, causas, perpetuidad de cambios y orígenes de novedades que se producen en ella (McHale et ál. 2015, 5214-5).

1. La complejidad se refiere a la variedad de procesos y componentes que existen dentro de un sistema urbano.
2. La conectividad se refiere a los flujos de energía, influencias, información, dinero, recursos, que conectan los distintos espacios de la ciudad. Sin embargo, esta conectividad también se produce en diferentes escalas.
3. La difusión significa que los límites sociales y biofísicos de las ciudades son porosos. Las ciudades están asociadas a las tierras rurales y no habitadas. Se incluyen arreglos de gobernanza que se superponen, estructuras sociales e institucionales, flujos de información que se producen casi instantáneamente.
4. La diversidad hace mención a una amplia variedad de modelos estructurales y funcionales que existen en los sistemas urbanos.

Los espacios urbanos y rurales no pueden ser considerados sistemas separados. Las ciudades nunca han estado aisladas de sus alrededores rurales, de los cuales pueden obtener su producción agrícola y recursos, y donde se localizan sus procesos de manejo de residuos. Entre la ciudad y lo rural, existe un continuo que muestra el grado de urbanización de las zonas urbanas, que a la vez se conectan global y regionalmente (McHale et ál. 2015, 5220).

Entre el campo y la ciudad, se producen flujos de capital, trabajo, información, poder, recursos y energía. Tal como afirma Lefebvre, “al trazar los flujos de capital que unen la ciudad con el campo, podemos reconocer el mundo urbano” (Schmid 2008). Estos intercambios pueden estar organizados en sistemas materiales y conceptuales que incluyen ciudades, pero que no están definidas o limitadas por sus fronteras. Como sugieren Brenner y Schmid (2013, 21), estamos frente a un urbanismo planetario, definido como la conectividad casi infinita entre las zonas urbanas y sus alrededores.

La urbanización planetaria significa que incluso los arreglos socioespaciales y de infraestructura que se encuentran más allá de los centros urbanos, regiones metropolitanas, periferias urbanas o zonas periurbanas se han convertido en partes integrales de una condición urbana mundial. En síntesis, no existe nada fuera del mundo urbano; lo no urbano se ha internalizado dentro de un proceso de urbanización planetario, de carácter desigual (Brenner y Schmid 2013, 21).

Vemos así que la ciudad es un proceso de producción ambiental basado en interacciones sociales metabólicas desiguales. Los flujos de materiales, contaminantes, energía, personas, información, que se producen en los ecosistemas urbanos están ligados a la economía, la política, las estructuras institucionales, las relaciones de poder, el capital social y humano. La ciudad se concibe como un proceso circulatorio que materializa relaciones sionaturales, sociotécnicas, articuladas en relaciones de poder material, simbólico y social. El agua, en este escenario, es el elemento que conecta lugares, personas y capital en un contexto histórico y geográfico específico (Swyngedouw 2009).

La ciudad bacteriológica (o higienista)

La ciudad bacteriológica es un concepto desarrollado por Matthew Gandy (2004, 366) para referirse a la ciudad moderna y científica. La ciudad industrial del siglo XIX había crecido de manera súbita y caótica. En

ella, el agua servida y los excrementos humanos eran arrojados en medio de las vías, lo cual imposibilitaba la creación de un espacio público, tal como lo conocemos ahora. Sin embargo, el descubrimiento de los patógenos como fuentes de la enfermedad, las epidemias de cólera y los gérmenes, transformaron este espacio público.

La aparición de los microscopios y el desarrollo de la ciencia de la bacteriología promovieron un cambio en cómo las sociedades analizan y comprenden el agua, tanto como de las tecnologías que la controlan. Las propiedades, la calidad, los riesgos del agua para el cuerpo humano, se empiezan a integrar como características fundamentales de análisis. Nuevos discursos sobre el agua “segura” o “limpia” emergieron, asociadas con nuevas prácticas de uso del agua de los ciudadanos “modernos”. En consecuencia, las prácticas locales y las percepciones autóctonas de diferentes tipos de agua se entendieron como “incivilizadas” y fueron reemplazadas por el análisis científico de esta y de sus propiedades biofísicas (Bakker 2012, 617).

Al mismo tiempo, en el espacio privado, hay una transformación importante en cuanto a las reglas de higiene, la privacidad en el uso del agua y la relación con el cuerpo. Así surge una aversión hacia el excremento humano. El espacio social empieza a ser ordenado y organizado por los discursos higienistas. En la ciudad moderna, los desechos humanos deben estar cada vez más lejos de la zona metropolitana, relegados a la periferia, a espacios marginales y subrepticios (Gandy 2004, 367).

El espacio social es regulado por normativas en el comportamiento corporal, la creación de baños municipales y campañas de salud pública. La ciudad moderna requiere de nuevas formas de gobernanza municipal que regulen el uso del agua, por ejemplo. El discurso higienista llama al ordenamiento del espacio, transformando la relación entre el espacio público y privado, entre la sociedad y el medio natural. Esto va a derivar eventualmente, en la construcción estatal de infraestructura relacionada con el agua.

Como elemento central de la modernización económica se encuentran los discursos científicos del agua, que permitieron difundir ideas como industrialización, urbanización e intensificación agrícola. En el siglo XX, los reservorios y las represas se convirtieron en símbolos de proyectos modernizadores y de construcción de la nación. Las contrapartes domésticas de estas infraestructuras fueron el lavabo y el inodoro o retrete, localizados en un baño privado. Ambos expresan el rol sensual y estético del agua en la urbanización y la modernización cultural. Además, estas tecnologías en-

carnaban una serie de ideas acerca de la abundancia, lo renovable y las habilidades de autoregeneración y purificación del agua. En concordancia, se aceptaba la práctica de usar afluentes de agua superficiales como depósitos para el agua contaminada, proveniente de las fábricas y viviendas (Bakker 2012, 618).

La noción de la ciudad bacteriológica apela a un momento histórico en el que el Estado asumió la provisión de servicios básicos, como el agua potable y el saneamiento.

En la actualidad, ese modelo ha declinado, dando paso a distintas formas de gobernanza del agua, con claras tendencias a la desinversión en la infraestructura o la privatización de estos servicios. Esta situación produce la ciudad antibiótica, caracterizada por una segregación espacial: ciertos grupos son beneficiarios de un ambiente sano y otros perciben los perjuicios de la contaminación y falta de saneamiento o de la localización diferenciada de rellenos sanitarios o plantas de tratamiento de agua (Gandy 2004, 368).

En la ciudad de Quito del siglo XXI, conceptos de la ciudad bacteriológica y de la ciudad antibiótica conviven y se superponen.

La ciudad de Quito

Desde antes de su fundación española en 1534, el espacio ahora ocupado por Quito tenía canales de agua que bajaban desde las montañas aledañas como el Pichincha, para riego y uso comunitario (Luzuriaga 2013, 28 y 73).

Durante la Colonia, esos canales fueron usados para construir fuentes públicas de agua, usando la mano de obra indígena y construyendo canales abiertos, que se contaminaban fácilmente. Las aguas servidas, aunque aún no existía ese concepto, eran desalojadas por los sirvientes indígenas y llevadas a las quebradas. En la época republicana, se recurre al agua del monte Atacazo para proveer a la ciudad. También se hace uso de vertientes, ojos de agua, provenientes de acuíferos de Quito. Así, van desapareciendo las lagunas de la ciudad (Luzuriaga 2013, 31).

En 1906, se creó la Junta de Agua Potable y Canalización de Quito. En 1904, el Municipio contrató al ingeniero alemán Alfonso Vernimenn para que hiciera los estudios y levantara los planos para la canalización y conducción de agua potable. En 1908, se firmó con Guillermo Shroeter, de la

Casa Mannesmann de Alemania, un contrato para la construcción de la primera planta de agua potable para los 200.000 habitantes de Quito (Luzuriaga 2013, 71 y 75). En los años posteriores, la captación de fuentes de agua para la mayor demanda de la ciudad se extendió a cuatro zonas periféricas, atravesando cada vez mayores distancias. La cobertura actual de agua potable es de 98,5% y la del alcantarillado 92,7% (Agencia Pública de Noticias de Quito 2016). La mayor demanda de agua en la capital se ha pensado solucionar con la captación de ríos orientales de la provincia del Napo, en una primera fase. En la segunda y tercera fase, se conectará mayor flujo de agua de páramo proveniente del Antisana y Cotopaxi.

Las obras de alcantarillado se iniciaron a principios del siglo XX, al construir canales que llevaban el agua servida hacia las quebradas que atraviesan la ciudad. Hasta 2009, se habían construido 5.500 km de redes de alcantarillado y 5.700 km de redes de agua potable (EPMAPS 2017b).

Sin embargo, la evacuación del agua siempre ha estado dirigida a los ríos que forman parte de la ciudad y sus zonas aledañas. Los ríos Machángara, San Pedro, Monjas son los principales receptores de las aguas servidas de la ciudad. Estas aguas, captadas en el río Guayllabamba, van a alimentar el río Esmeraldas, hacia donde fluyen todas las aguas servidas de la ciudad. Si bien, el trayecto para llegar al río Esmeraldas, transcurren aproximadamente 120 kilómetros, y en este proceso el agua se oxigena, esta puede permitir la vida de ciertos organismos (Entrevista Ing. Jorge Jurado), pero sigue siendo un agua contaminada por patógenos humanos y químicos provenientes de la producción industrial. Es decir, no es apta para el consumo humano (Comunicación personal, bióloga Diana Ontaneda).

Aproximadamente en el año 1991, se hizo el primer estudio de prefactibilidad para el saneamiento de los ríos Monjas y Machángara de la ciudad de Quito. Este diagnóstico, realizado por la Agencia de Cooperación de Alemania, proponía la separación de aguas servidas domésticas y aguas industriales. Su costo aproximado era de USD 300 millones (Entrevista Ing. Jorge Jurado). En 1998, ya se realizó el estudio de factibilidad para el saneamiento de los ríos contaminados de la ciudad. El costo aproximado era de USD 600 millones (Entrevista Ing. Jorge Jurado). El precepto de que el que contamina paga, y se responsabiliza de su contaminación, es la base de la justicia ambiental y debería ser ejecutado. Sin embargo, no es lo que ocurre en la actualidad. La idea de que las industrias de Quito se responsabilicen por la contaminación de agua que producen, a pesar de ser plasmada en or-

denanza municipal (de 1992, y revisada en 1998), se cumple parcialmente y se maneja políticamente (Entrevista Ing. Jorge Jurado).

Es solo en el año 2016 que se inició la construcción de la primera planta de tratamiento de aguas servidas, que busca descontaminar los principales ríos que atraviesan y circundan la ciudad de Quito. Se trata de la Planta de tratamiento de Aguas Residuales (PTAR), ubicada en la zona de Quitumbe, al sur de la ciudad. Según las comunicaciones oficiales del Municipio, tiene un avance del 85% y concluiría a finales de 2016 (Agencia Pública de Noticias de Quito 2016).

Aunque la necesidad de hacer un tratamiento de las aguas servidas de Quito y de darle una solución que trascienda la eliminación del agua en fuentes superficiales se hallaba presente desde los años noventa, este proyecto nunca se ejecutó. Esto derivó en que, al ser urbanizadas las zonas previstas para la construcción de las plantas de tratamiento, las dificultades y los costos de construir en esos mismos lugares se elevaron. Queda latente la pregunta: de acuerdo a las políticas públicas implementadas por las distintas administraciones del Gobierno local, ¿cuál la idea preponderante acerca del agua en la ciudad de Quito? O, ¿la creciente demanda de agua en la ciudad de Quito, la renuencia a descontaminar las aguas por parte de la industria local y la falta de implementación de políticas públicas de saneamiento están proponiendo la creación de una ciudad antibiótica, insostenible y desigual?

Cambio climático y agua en Quito

Con el cambio climático, la calidad de agua va a ser afectada por aumento de temperatura, inundaciones, sequías, contaminación por acumulación de sedimentos, nutrientes, carbono orgánico disuelto, patógenos y plaguicidas. Los riesgos, según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), respecto los impactos del cambio climático en el agua son: episodios meteorológicos extremos que destruyen infraestructura; riesgos de seguridad alimentaria (variabilidad climática y calentamiento: sequía, inundación, cambios en precipitación); riesgos de falta de acceso al agua y de pérdida consiguiente de subsistencia; riesgo de pérdida de ecosistemas y biodiversidad (IPCC 2014).

En la actualidad, es evidente el retroceso de los glaciares de los Andes ecuatorianos. Los glaciares son reguladores dentro del ciclo del agua porque retienen y acumulan la nieve en períodos de mayor precipitación, nutren ríos circundantes por vía superficial y subterránea. Además, los glaciares regulan la temperatura ambiental de los páramos circundantes, reducen la evaporación de agua de la superficie terrestre y favorecen la existencia de vegetación que –a su vez– es esponja de agua. Los páramos, alimentados por los glaciares, son reservorios naturales de agua y sus mayores proveedores en la zona andina (Chiriboga 2015, 47-9).

Debido al cambio climático, habrá un incremento temporal de los caudales por el deshielo de los glaciares. Luego habrá una drástica reducción del volumen y regularidad de las cuencas abastecidas por estos. Casi todos los sistemas fluviales de los países andinos nacen del páramo. El páramo se encuentra amenazado, no solo por el cambio climático, sino por el cambio en el uso del suelo para ganadería, siembra (expansión de la frontera agrícola) y quema del páramo (Chiriboga 2015, 42). Así, el cambio climático, más el aumento de la demanda hídrica, proponen escenarios de conflicto ambiental (Chiriboga 2015, 80). Se requiere un sistema de gobernanza ambiental enfocado en el agua, para regular su uso en varias escalas (global, regional, local). Los potenciales conflictos alrededor del agua se van a agudizar con la presencia de los efectos del cambio climático y en situaciones de desastres naturales.

Para el caso ecuatoriano, si bien se sigue trabajando en la provisión de agua con mayores porcentajes de población atendida, la idea de que el agua servida no es asunto de la ciudad, ni de las autoridades estatales, hace que los patógenos, antes compartidos “democráticamente” por todas las clases sociales atestadas de aguas servidas, ahora se localicen en enclaves cada vez más alejados de la ciudad. En estos otros lugares, como la zona regada por el río Esmeraldas (que desemboca, obviamente, en el mar), las poblaciones no tienen la infraestructura de saneamiento que existe en la ciudad capital. Tampoco tienen acceso a agua segura, por lo que los habitantes tienen que recurrir al uso de tanqueros y agua embotellada para proveerse, a precios más altos de lo que costaría el agua provista por los municipios respectivos. En febrero de 2016, luego de décadas de desatención, el Gobierno nacional firmó el acuerdo para construir un sistema de agua potable que garantice agua durante todo el año para tres cantones de la provincia de Esmeraldas. De cualquier manera, a lo largo de la historia del país, la ciudad capital se

ha privilegiado del acceso a recursos de zonas más desfavorecidas y ha usado como cloaca y basurero regiones con escaso poder político y económico.

Perspectivas

En las sociedades, existe una fisura entre la naturaleza y la sociedad, en la medida de que la búsqueda de ganancias económicas y productividad previene la regeneración del mundo natural. Se trata de una fisura irreparable en el proceso interdependiente del metabolismo social. Para que el ciclo metabólico se complete, los daños causados al mundo natural deben ser reciclados y absorbidos por el proceso de producción económica (Swyngedouw 2009).

Es fundamental develar las características de las relaciones sociales para vislumbrar cómo alcanzar justicia socioecológica, por medio de procesos de reconstrucción socioambiental. En las políticas públicas que atañen al medioambiente, se deben considerar conflictos de justicia social, inclusión social, procesos de toma de decisiones y control y acceso a los recursos.

Las soluciones deben pasar por un análisis del ciclo hidrosocial, el cual fusiona los complejos urbanos-rurales y opera en el continuo urbano (o en la ciudad híbrida). Se deben tomar en cuenta los procesos ecológicos, incluyendo la producción primaria, la descomposición, el ciclo de nutrientes, la concentración de contaminantes, así como las dinámicas sociales, las relaciones de poder y las interdependencias económicas (Swyngedouw 2015). El objetivo final es construir lugares con mayor equidad, democracia y justicia ambiental.

Lista de referencias

- Agencia Pública de Noticias de Quito. 2016. "Prensa". <<http://prensa.quito.gob.ec/>>.
- Bakker, Karen. 2012. "Water: Political, biopolitical, material". *Social Studies of Science* 42 (4): 616-23.
- Brenner, Neil, y Christian Schmid. 2013. "The 'Urban Age' in Question". *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (3): 731-55.
- Chiriboga, José Luis. 2015. *Cambio climático, agua y conflicto: disputas sociales, crisis hídrica y posibilidades de adaptación en la Sierra Centro-Norte de Ecuador: Estudio de caso: conflicto por el uso del agua entre la ciudad de Quito y la cuenca agropecuaria de Güitig*. Tesis de maestría, Universidad Andina Si-

- món Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E). <<http://repositorionew.uasb.edu.ec/handle/10644/4738>>.
- Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito (EP-MAPS). 2017. "Recolección". Acceso: 7 de febrero de 2018. <http://www.aguaquito.gob.ec/?page_id=1403>.
- Gandy, Matthew. 2004. "Rethinking Urban Metabolism: Water, Space and The Modern City". *City* 8 (3): 363-79.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). 2014: *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Ginebra: IPCC.
- Linton, Jamie, y Jessica Budds. 2014. "The Hydrosocial Cycle: Defining and Mobilizing a Relational-Dialectical Approach to Water". *Geoforum* 57: 170-80.
- Luzuriaga, Sofía. 2013. *Quito y sus recorridos de agua: Abastecimientos, discursos y pautas higiénicas modernizantes*. Quito: UASB-E / Corporación Editora Nacional (CEN).
- McHale, Melissa, Steward Pickett, Olga Barbosa, David Bunn, Mary Cadenasso, Daniel Childers, Meredith Gartin, George Hess, David Iwaniec, Timon McPhearson, M. Nils Peterson, Alexandria Poole, Louie Rivers III, Shade Shuttles y Weiqi Zhou. 2015. "The new global urban realm: Complex, connected, diffuse, and diverse social-ecological systems". *Sustainability* 7 (5): 5211-40.
- Schmid, Christian. 2008. "Henri Lefebvre's theory of the production of space: towards a three-dimensional dialectic". En *Space, Difference, Everyday Life: Reading Henri Lefebvre*, editado por Kanishka Goonewardena, Stefan Kipfer, Richard Milgrom, Christian Schmid, 27-45. Nueva York: Routledge.
- Swyngedouw, Erik. 2006. "Circulations and metabolisms: (Hybrid) Natures and (Cyborg) cities". *Science and Culture* 15 (2): 105-21.
- . 2009. "The political economy and political ecology of the hydro-social cycle". *Journal of Contemporary Water Research and Education* 142: 56-60.
- . 2015. "Urbanization and environmental futures: politicizing urban political ecologies". En *The Routledge Handbook of Political Ecology*, editado por Thomas Perreault, Gavin Bridge y James McCarthy, 609-19. Londres: Routledge.

Los fallos de implementación en las políticas públicas de desnutrición infantil en Ecuador

Jairo Rivera Vásquez

La batalla contra las privaciones de los niños en general, y en temas de nutrición en particular, es de alguna manera la lucha más dura que el desarrollo humano tiene que realizar (Sen 1999, 1). La desnutrición infantil es un problema social que limita las capacidades y funcionamientos, por lo que su erradicación debe ser un compromiso social y político a escala mundial.

En Ecuador, la desnutrición infantil afecta a un cuarto de la población menor de cinco años. Si bien la tendencia indica cierta disminución, de forma similar a lo que ocurre en todo el mundo, la particularidad del país está en que su nivel es cercano al doble del promedio de la región latinoamericana. En ese sentido, Ecuador, como país de ingreso medio, tiene un nivel elevado de desnutrición infantil. Este problema es aún más alarmante al desagregarlo por etnia, provincia, región, quintil de ingreso y educación de la madre. En este punto, las políticas públicas tienen un rol primordial.

Las políticas públicas han sido analizadas desde tres corrientes epistemológicas: positivismo, crítica y pospositivismo (Torgerson 1986, 33). De forma relacionada, el análisis de las políticas públicas se enmarca dentro de enfoques teóricos que van desde lo racionalista hasta lo interpretativo (Roth 2008, 76). Este documento se sitúa dentro de la corriente pospositivista y centra su análisis en las fallas de implementación de las políticas públicas.

El objetivo de esta investigación es examinar el estado de la desnutrición infantil en el país, con énfasis especial en el análisis de las políticas públicas usando el esquema propuesto por Hudson y Lowe (2004) en tres niveles: macro, meso y micro. La metodología es cualitativa y se compone de una revisión bibliográfica, uso de datos y entrevistas a actores clave relacionados con la desnutrición infantil.

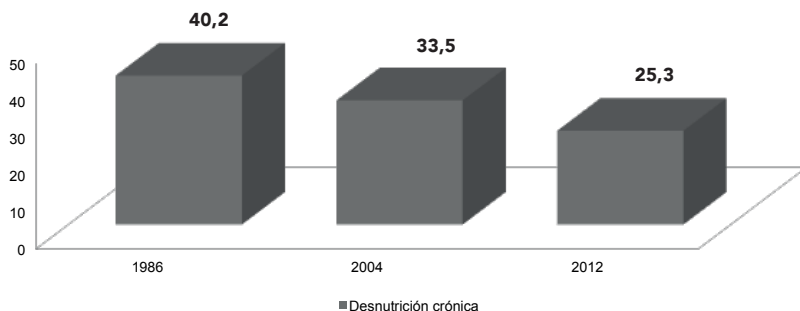
El documento se estructura de la siguiente manera: en la sección 1, se presenta la problemática de la desnutrición infantil. En la sección 2, se presenta el marco teórico para el análisis de políticas públicas de desnutrición. En la sección 3, se despliega el análisis de las políticas públicas de desnutrición infantil en Ecuador. Finalmente se presentan las reflexiones y conclusiones.

Desnutrición infantil

La desnutrición infantil se relaciona con un 45% de las muertes¹ de niños de menos de cinco años (Black et ál. 2013, 427). Es el resultado de la interacción de una ingesta inadecuada de alimentos, en cantidad y calidad, entornos de salud y asistencia de mala calidad, y comportamientos de factores subyacentes, como la inestabilidad política, la falta de desarrollo económico, desigualdad y globalización (Ifpri 2016, 1). Ciertamente es una consecuencia de características personales y del entorno, donde influyen factores coyunturales y estructurales.

La desnutrición infantil se puede presentar en forma de retraso del crecimiento o desnutrición crónica, bajo peso para la talla o desnutrición aguda, bajo peso para la edad, limitación en el crecimiento fetal, y deficiencias de vitaminas y minerales esenciales (Black et ál. 2008, 243). La prevalencia de la desnutrición infantil a escala global, usando los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud (OMS) construidos a base de poblaciones heterogéneas y un desarrollo “ideal” del infante (OMS 2006, 4), es un tema alarmante, ya que cerca de 161 millones de menores de cinco años padecen desnutrición crónica,² 51 millones de niños menores presentan desnutrición aguda (emaciación), y más de 2.000 millones de personas sufren de una o más deficiencias de micronutrientes (Sundaram, Rawal y Clark 2015, 133). Si bien la tendencia de la desnutrición en el tiempo es descendente, apoyada por un aumento de recursos, conoci-

1. Las deficiencias nutricionales son de los principales factores de riesgo de las muertes de menores de cinco años, junto con la malaria, enfermedades diarreicas, infecciones respiratorias, otras enfermedades infecciosas y parasitarias, causas perinatales, enfermedades no transmisibles y lesiones (López y otros 2006, 1794).
2. De ellos, el 57% se encuentra en Asia, el 37% en África, el 4% en América Latina y el Caribe, y el 2% en otras regiones. La prevalencia por regiones es heterogénea, siendo más baja en América Latina y el Caribe (11%), seguida de Asia (25%), África (32%) y Oceanía (38%) (UNICEF 2015, 2-4).

Gráfico 1. **Tasas de desnutrición infantil en Ecuador (en porcentaje)**

Fuente: Freire et ál. (2014a).
Elaboración propia.

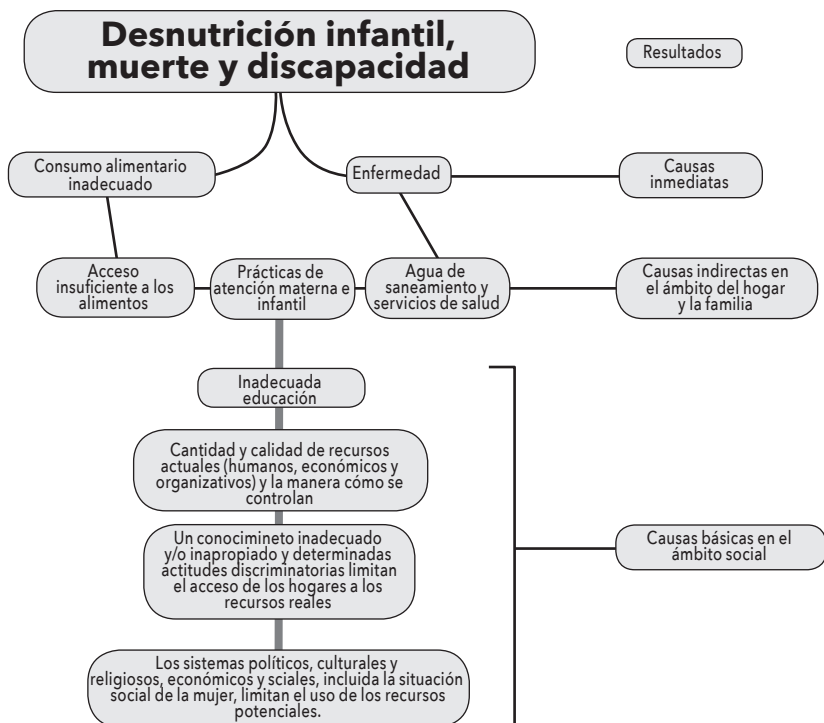
miento y compromiso político, el ritmo es todavía lento, representa a una enorme población (UNICEF 2015, 2-4). En ese sentido, la desnutrición infantil es un problema aún sin resolverse³ (Rivera et ál. 2014, 1613S; Freire et ál. 2014b, 1634S).

En Ecuador la desnutrición infantil afecta a un cuarto de la población de menos de cinco años, de acuerdo con la información de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012; es decir, está presente en uno de cada cuatro menores (Freire et ál. 2014a, 216; Freire et ál. 2013, 32). Aunque la tendencia indica cierta disminución, de forma similar a lo que ocurre en el mundo, la particularidad del país está en que su nivel es cercano al doble del promedio de la región latinoamericana. En ese sentido, Ecuador, como país de ingreso medio, tiene un nivel elevado de desnutrición infantil (Naranjo 2014, 13).

Al mismo tiempo, dentro del Ecuador, existen particularidades propias de las regiones y provincias que denotan una situación compleja. En términos absolutos, la prevalencia es mayor donde hay más población, pero eso cambia en relativos (Rogers et ál. 2007a, 27; Rogers et ál. 2007b, 16). A breves rasgos, se puede indicar que la desnutrición es más probable que se presente en la Sierra rural. Por el lado de las provincias con mayor desnu-

3. La desnutrición es una de los dos componentes de la malnutrición infantil, ya que el otro es el sobrepeso y obesidad. Actualmente, alrededor del mundo, en mayor o menor medida, se padece el fenómeno de existencia de desnutrición y sobrepeso, denominada la doble carga, como resultado de una transición epidemiológica. En este documento nos enfocamos en desnutrición, sin dejar de reconocer la importancia del sobrepeso.

Gráfico 2. Causas de la malnutrición y muerte



Fuente: Unicef (2013).
Elaboración propia.

trición se encuentran: Chimborazo (48,8%), Bolívar (40,8%) y Santa Elena (37,3%). Entre las provincias con menor desnutrición se encuentran: Galápagos (10,6%), Santo Domingo de los Tsáchilas (16,3%) y El Oro (16,0%).

Las causas de la desnutrición infantil son multidimensionales y se pueden agrupar en tres: 1. causas inmediatas, ligadas al consumo de alimentos de forma adecuada y enfermedades; 2. causas subyacentes, relacionadas con el acceso a alimentos, prácticas de atención materno-infantil, y acceso a agua, saneamiento y servicios de salud; y, 3. causas básicas, referentes a las instituciones, contexto social, económico, político, y cultural (Black et ál. 2008, 244; Unicef 2013, 10).

En la misma línea, la desnutrición infantil se relaciona con la falta de programas específicos de nutrición, ausencia de programas y enfoques con

sensibilidad en nutrición, y la falta de construcción de un entorno adecuado para el desarrollo infantil, donde resaltan los procesos políticos y de política (Guillespie et ál. 2013, 552).

Para Ecuador, se han realizado varias investigaciones sobre las causas de la desnutrición infantil. Entre las causas inmediatas, se destacan la importancia del peso al nacer, edad, etnia, orden de nacimiento y composición de la dieta. A su vez, dentro de las causas subyacentes, se encuentra la educación y talla de la madre, expectativa respecto a la talla del infante, tamaño del hogar y su composición, ingreso disponible,⁴ características de la vivienda, área, altura geográfica, región natural,⁵ acceso a servicios de salud, facilidad sanitaria y acceso a agua potable. Además, entre las causas básicas se encuentra que la desnutrición infantil está afectada por la desigualdad económica contextual a escala provincial, pobreza y discriminación (Larrea y Kawachi, 2005, 170-177; Banco Mundial 2004, 16; 2007, 27-39; Malo et ál. 2015, 32; MCDS 2014, 14; 2015, 3-6; Larrea y Freire 2002, 361; Buser et ál. 2014, 2; Hidrobo 2014, 633. Ciertamente, poco se ha investigado sobre la desnutrición infantil en Ecuador desde un enfoque de políticas públicas.⁶

Las consecuencias de la desnutrición infantil pueden ser de corto plazo, afectando la mortalidad, morbilidad, y discapacidad, o de mediano plazo, perturbando el desarrollo cognitivo, motor y socioemocional, o de largo plazo, presentando afectaciones en el tamaño del adulto, la capacidad intelectual, la productividad económica, el rendimiento reproductivo, metabólico y enfermedades cardiovasculares. A su vez, pueden extenderse no solo en la vida adulta, sino también a las generaciones futuras (Black et ál. 2013, 427; Victora et ál. 2008, 340; Gillespie, McLachlan y Shrimpton 2003, 12). Asimismo, sus consecuencias no se mantienen en lo individual, sino que se trasladan a toda la sociedad en forma de menor desarrollo económico y so-

4. En esa línea, se encuentra que *shocks* negativos en el ingreso, como la pérdida una transferencia condicionada, afectan negativamente en el peso y la talla de los menores (Buser et ál. 2014, 2). Al mismo tiempo, la crisis financiera de fines de la década de los noventa tuvo como resultado un consumo decreciente de vitaminas y minerales, menos comidas al día, con menor cumplimiento de estándares nutricionales, y en una reducción de la talla para la edad (Banco Mundial 2004, 16; Hidrobo 2014, 633).
5. La desnutrición en la Sierra rural se asocia con una dieta compuesta principalmente por carbohidratos, provenientes principalmente de la papa, el arroz y las harinas, y bajos contenidos de proteínas y micronutrientes. Por el contrario, en la Costa es mayor la ingesta de proteínas y ciertos micronutrientes principalmente debido a la disponibilidad de alimentos como el pescado y a una mayor diversificación (Larrea, Freire y Lutter 2001, 1-10). Entre las regiones del Ecuador, existen distintas pautas alimenticias, derivadas tanto de factores culturales como también de diferencias en los precios relativos y la disponibilidad de los alimentos (Larrea 2006: 101).
6. Entre las pocas investigaciones resaltan Carranza (2011), Naranjo (2014) y Manosalvas (2015).

cial de sus habitantes⁷ (Ifpri 2016, 1; Berlinski y Galiani 2011, 313; Berlinski et ál. 2006, 3).

En ese sentido, la desnutrición es un problema social que debe ser contrarrestado desde las políticas públicas. A continuación, se presenta un breve recorrido de las corrientes epistemológicas de análisis de políticas públicas y los principales enfoques teóricos con la intención de contextualizar teóricamente el posterior análisis de las políticas públicas de desnutrición infantil en Ecuador.

Marco teórico para el análisis de políticas de desnutrición

El análisis de las políticas ha surgido principalmente como un subcampo de la ciencia política que trata de entender y construir el conocimiento de todo el proceso de la política pública (Hudson y Lowe 2004, 5). En ese contexto, el análisis de las políticas públicas combina el conocimiento y la política. En esta relación, se distinguen tres corrientes epistemológicas o paradigmas de análisis:⁸ a) donde el conocimiento pretende sustituir a la política, b) donde la política se hace pasar por el conocimiento, y c) donde el conocimiento y la política alcanzan una medida de la reconciliación. A su vez, de forma histórica, se pueden considerar a estas corrientes como los períodos en el desarrollo de análisis de políticas: desde el positivismo, a su crítica, y los esfuerzos pospositivistas (Torgerson 1986, 33). Este documento se sitúa dentro de la corriente pospositivista, donde se reconcilia al conocimiento y la política, y se interesa por el estudio de las fallas de implementación en las políticas públicas.

7. La inversión en los menores de cinco años, período denominado como la primera infancia, fomenta el progreso integral de las personas, potenciando sus procesos de aprendizaje y favoreciendo la disminución de las brechas sociales. Los efectos de una adecuada intervención en la primera infancia se aprecian no solo en el corto plazo, con mayores tasas de matrícula en la escuela y rendimiento académico, sino también en el mediano, con menores tasas de embarazo adolescente, y largo plazo, con niveles más altos de empleo y mayores salarios).
8. Algunos autores consideran un diferente número de corrientes de análisis, aunque en esencia comparten la clasificación propuesta por Torgerson (1986). Fontaine (2016, 11) argumenta que existen dos corrientes: el positivismo y el constructivismo. Roth (2014, 70) considera que existen cuatro corrientes: la positivista y neopositivista, la pospositivista o del racionalismo crítico, la teoría crítica, y el constructivismo.

Los estudios de implementación tuvieron sus orígenes en el trabajo pionero a inicios de los años setenta de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (Roth 2008, 77). El resultado de dicha investigación fue que los objetivos planeados y los alcanzados tenían diferencias abismales. Es decir, los efectos sucedidos quedaban lejos de los efectos esperados. La causa principal de estos resultados decepcionantes estaba en la implementación de las políticas públicas más que en su diseño. Como lo señala Williams (1975, 531) “aprendimos que la implementación no era el breve interludio entre una brillante idea y el abrir las puertas para brindar el servicio”.

A partir de ese momento, la investigación sobre la implementación de las políticas públicas tuvo un desarrollo significativo. DeLeon y DeLeon (2002, 468) señalan que hay tres generaciones de estudios sobre la implementación de las políticas. La primera generación comprende al trabajo de Pressman y Wildavsky, entre otros, en que el enfoque tenía como núcleo al estudio de caso y analizaba la distancia que había entre la definición de una política y su ejecución. Como resultado, existieron importantes estudios de casos, cada uno con sus propias lecciones prescritas, pero poco en términos de una teoría de aplicación genérica. La segunda generación pertenece a los años ochenta y está conformada por los trabajos de Daniel Mazmanian y Paul Sabatier, Robert Nakamura y Frank Smallwood, y Paul Berman. En este grupo la teoría fue más sofisticada que el anterior, proponiendo una serie de hipótesis institucionales y una orientación de mando y control, conocida como la perspectiva *top-down*. Al mismo tiempo, Michael Lipsky y Benny Hjern propusieron que los actores desde abajo eran la clave para una implementación exitosa y se desarrolló un enfoque alternativo de segunda generación, conocido como la perspectiva *bottom-up*. Por último, la tercera generación, de los noventa, está compuesta por el trabajo de Malcolm Goggin en donde se pretende, mediante teoría de juegos y la teoría del principal agente, disminuir las ambigüedades en torno al comportamiento en la implementación de una política (Roth 2008, 77-78; Roth 2014, 65-75).

Con la intención de profundizar la investigación se la desagrega en tres niveles de análisis: macro, meso y micro. Por un lado, el análisis macro se refiere a las cuestiones generales que configuran el contexto más amplio en el que se elabora la política. Por su parte, el análisis meso trata sobre cómo las políticas fueron desarrolladas, puestas en agenda y los acuerdos institucionales. Por último, el análisis micro trata sobre el rol de los individuos en el proceso de la política (Hudson y Lowe 2004, 8).

Las políticas públicas de desnutrición infantil

Siguiendo a Hudson y Lowe (2004), se procede a analizar la política pública de desnutrición infantil en tres niveles: macro, meso y micro.

Nivel macro

En este nivel, se analizan los factores que pueden influir en el comportamiento de los actores de forma externa a la política pública. En ese sentido, el entorno contextual termina afectando la realización o no de una política. Se procede a señalar tres elementos fundamentales relacionados: la globalización, el estado de bienestar y la situación económica (Hudson y Lowe 2004, 8).

Primero, la globalización, entendida como un mundo de mayor interconexión y dependencia, hace que la comunidad internacional sea un actor relevante dentro del proceso de promoción de políticas públicas en contra de la desnutrición infantil. Los organismos internacionales influyen en la agenda de la política pública nacional, mediante generación y difusión de conocimiento, compromisos y acuerdos políticos, recursos y financiamiento (Gillespie et ál. 2013, 565).

A escala internacional, las recomendaciones iniciales en contra de la desnutrición infantil estaban dirigidas hacia el mejoramiento del contenido proteico de los alimentos, luego de la ingesta proteico energética; posteriormente, en 1980, se inicia la era de los micronutrientes,⁹ y actualmente se reconoce la importancia de la estructura, contexto e ingesta alimenticia¹⁰

9. Las cuatro principales deficiencias de micronutrientes están relacionadas con la falta de vitamina A, yodo, hierro y zinc (Behrman et ál. 2004, 25). Las intervenciones relacionadas con vitamina A correspondían a la provisión de pastillas, especialmente luego del parto. En relación con la atención a la deficiencia de yodo, y debido a estudios que probaban su efecto en el sistema nervioso central, se realizaron campañas para incluir el yodo en la sal utilizada en las comidas. En el caso de la deficiencia de zinc, ligado a una mayor morbilidad en enfermedades infecciosas y diarrea, se otorgaban suplementos de zinc. Para el caso de hierro, el panorama resultaba complejo ya que la fortificación de los alimentos puede ser difícil y se necesita aumentar la ingesta de productos de origen animal (Allen 2003, 95-96).

10. Dentro de un enfoque de ciclo de vida, se recomiendan 10 medidas en contra de la desnutrición infantil: 1. intervenciones para atender la salud y la nutrición de los adolescentes; 2. intervenciones en las mujeres en edad reproductiva y durante el embarazo; 3. intervenciones en neonatos; 4. intervenciones en niños; 5. prevención y manejo de la enfermedad; 6. prevención y tratamiento de la desnutrición aguda severa; 7. intervenciones para la prevención y el tratamiento de la obesidad; 8.

(Rogers 2003, 74-85; Sundaram, Rawal y Clark 2015). De forma relacionada, se consideraba que la desnutrición estaba asociada solamente con un tema de disponibilidad de alimentos (Malthus 1798, 8), luego con el ingreso disponible (Burchi y De Muro 2016, 11), posteriormente con las necesidades básicas (Maslow 1943, 373), con el acceso y titularidad de los mismos (Sen 1981, 154), y finalmente con las capacidades y funcionamientos (Drèze y Sen 1989, 13).

Dentro de la normativa internacional, se han generado compromisos y acuerdos políticos relacionados con la lucha en contra de la desnutrición infantil, entre ellos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Convención de los Derechos del Niño (1989), la I Conferencia Internacional sobre Nutrición (1992), la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), la Declaración sobre un mundo justo para los niños (2002), la Cumbre Mundial de la Alimentación (2002), la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria (2009), la II Conferencia Internacional sobre Nutrición (2014), y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015), y la Declaración del Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre Nutrición (2016-2025) (Gillespie et ál. 2003, 20; Levinson 2003, 102-7).

El poder de la comunidad internacional se expresa en los recursos y financiamiento que poseen organismos globales como la Organización de Naciones Unidas en la lucha contra la desnutrición infantil, que opera mediante sus instituciones autónomas, en que se resalta la labor del Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas¹¹ (OMS 2008, 52). Adicionalmente, si bien el sistema internacional tiene poder, se le recomienda especializarse en cuatro áreas funcionales: de custodia, la movilización de recursos financieros, la prestación directa de los servicios de

plataformas de distribución y estrategias para la implementación de las intervenciones de nutrición específico; 9. la entrega de las intervenciones nutricionales en situaciones de emergencia humanitaria; y, 10. intervenciones emergentes que necesitan más pruebas (Bhutta et ál. 2013, 452-471; 2008, 417).

11. Los principales miembros de la ONU en la temática son la Comisión Económica para África, la FAO, la Agencia Internacional de la Energía Atómica, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la OIT, las Naciones Unidas, Onusida, PNUD, Programa Ambiental de la ONU, la Unesco, el FNUAP, la Acnur, la Unicef, el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Universidad de las Naciones Unidas, el PMA, la OMS y el Banco Mundial. El Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (Ifpri) y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) también son miembros. Desde el principio, los representantes de los socios bilaterales han participado activamente en las actividades de SCN, al igual que organizaciones no gubernamentales (ONG) (OMS 2008, 52).

nutrición en momentos de desastres naturales y el fortalecimiento de los recursos institucionales (Morris et ál. 2008, 619).

Segundo, el estado de bienestar en Ecuador influye en las políticas de desnutrición infantil. El país ha pasado por varios paradigmas que se distancian temporalmente de aquellos vividos en el mundo y en la región latinoamericana.¹² En ese sentido, las políticas sociales hasta inicios de la década de los setenta se basaban en una limitada intervención del Estado, donde la caridad y la filantropía eran centrales. Luego con la época de industrialización por sustitución de importaciones, y el *boom* petrolero, se incrementó la participación del Estado en la búsqueda de bienestar de su población. Posteriormente, desde inicios de los 80, se implementaron medidas de eficiencia y capital humano, y transferencias focalizadas, dentro de un contexto de crisis de deuda externa (Espinosa 2011, 285). Por último, desde mediados de la primera década del nuevo siglo, existe un nuevo paradigma, basado en el “buen vivir”, proclamado en la Constitución de la República del año 2008, en que el Estado profundiza la política social.

Tercero, la situación económica influye en las políticas en contra de la desnutrición. Una crisis financiera o una época de bonanza económica genera que los recursos se redistribuyan. En el país, el peso de la deuda externa y la modernización del Estado hicieron que la política social de los años ochenta y noventa sea bastante limitada. La subida en los precios de los combustibles produjo que, en forma de compensación, se cree un programa de transferencias condicionadas, denominado inicialmente Bono Solidario y luego Bono de Desarrollo Humano (León y Younger 2007, 1126). El incremento en el precio de los *commodities* ocasionó que el presupuesto general del Estado creciera a mediados de la década anterior, con lo que se pudieron realizar políticas sociales ligadas a la desnutrición infantil.

12. La región latinoamericana inicialmente tuvo un modelo de crecimiento hacia afuera, donde la política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales, con un Estado liberal clásico, era solo una “cuestión de policía”, y primaba la autoprotección privada. Luego, a finales de los años treinta, con el denominado proceso de sustitución de importaciones, que en varios países se cristalizó varias décadas después, el Estado se volvió interventor e involucrado en lo social con una protección al trabajador asalariado y la creación de una clase media. Posteriormente, desde los años ochenta, el Estado se tornó regulador con inversión en capital humano, y han cambiado varios aspectos de la política social ligados a la descentralización, focalización, lógica de proyectos, fines de la política, cofinanciación y subsidios a la demanda (Franco 2001, 33). También, desde mediados de los 90, se han introducido en los países los programas de transferencias condicionadas que buscan compatibilizar objetivos de corto plazo como consumo y de largo plazo como incremento del capital humano (Franco 2008, 43).

Nivel meso

La construcción del significado de la desnutrición como problema grave que necesita la intervención del Estado se ha realizado desde una posición basada en la realidad, conocimiento científico y en la evidencia de las consecuencias en la sociedad. El hecho de que una inadecuada nutrición en el inicio de la vida genere pérdidas irreversibles en el desarrollo humano presiona a los gobiernos hacia la conformación de políticas públicas que ayuden a erradicar la desnutrición. En el nivel meso se analiza el entorno institucional y los programas relacionados con la desnutrición infantil, los cuales evolucionaron en el tiempo de una lógica asistencialista hacia una de desarrollo. El papel de la planificación estatal, la incipiente descentralización y la elevada desconcentración influyen en las políticas de desnutrición infantil. En este proceso, han intervenido actores públicos, privados, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales.

Desde las instituciones públicas que trabajan en contra de la desnutrición infantil, se resalta la labor del Ministerio de Inclusión Económica y Social¹³ y del Ministerio de Salud Pública.¹⁴ Posteriormente, con la creación del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) en el año 2007, se favorece una intervención multisectorial y se aglutinan las instituciones encargadas de atender la desnutrición en el país, añadiendo a las dos anteriores, al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) y el Ministerio de Educación. El enfoque multisectorial obedece una intervención directa en contra de las causas de la desnutrición, revisadas en la sección dos. De esa manera, el MAGAP se encarga de que se disponga de alimentos saludables y fuentes de agua; el MIDUVI, de la infraestructura necesaria, y el Ministerio de Educación apoya en la capacitación sobre el tema y educación de los menores. La creación del MCDS se considera positiva, ya que colabora en la gestión de la información, funciona como garante del cumplimiento de metas, y tiene un rol fundamental en la toma de decisiones a

13. Creado en 1925 como Ministerio de Previsión Social y Trabajo, cambiado a Ministerio de Bienestar Social en los 80 y, desde 2007, como Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Ha sido el principal organismo público ejecutor de políticas en contra de la desnutrición infantil.
14. En 1967, se creó el Ministerio de Salud Pública como organismo autónomo, siendo uno de los últimos en ser creados dentro de la región latinoamericana (Velasco 2011, 324). Ha tenido un rol fundamental en el combate a la desnutrición, y ha adquirido mayor relevancia en la lucha en contra de la desnutrición infantil desde los años ochenta con las campañas de vacunación y lactancia (Entrevista a Eulalia Flor, exdirectora del Innfa 2016).

escala intersectorial; por ello, su labor se enfoca en alcanzar consistencia, es decir, eficiencia, eficacia e integralidad; sin embargo, como aspectos negativos, están la ausencia en territorio y los egos propios de las instituciones coordinadas que pueden perjudicar el trabajo (Entrevista a Andrés Mideros, exsecretario técnico de Erradicación de la Pobreza, 2016).

Este proceso en contra de la desnutrición se encuentra fortalecido por el regreso a la planificación y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2010, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, y el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017. A su vez, se desarrolla la Agenda Social 2009-2011 y la Agenda Social hacia el 2017. Sin embargo, dentro de lo planeado, existen objetivos y metas no necesariamente compatibles, que pudieran haber dificultado el cumplimiento. En relación con la desnutrición, se planteaba como meta el erradicar la desnutrición crónica severa y reducir el retraso en la talla para la edad en 45% para los niños menores de cinco años (PND 2007-2010), mientras que se proponía erradicar progresivamente la desnutrición crónica en menores de 1 año intervinando en los nacidos a partir de 2010 hasta alcanzar el 2% de desnutrición en menores de 1 año y el 14% en menores de cinco años para el año 2013 (MCDS 2009, 30); asimismo se planteaba reducir en un 45% la desnutrición crónica hasta 2013 en menores de cinco años (PNBV 2009-2013), y erradicar la desnutrición crónica en niños menores de dos años (PNBV 2013-2017), mientras que, por otra parte, se proponía reducir la desnutrición crónica en menores de cinco años de 25% a 16% (MCDS 2014, 79). En este proceso, la existencia de diferentes objetivos se atribuye a un período de aprendizaje por razones técnicas relacionadas con el conocimiento internacional, ya que, pasados los dos primeros años, la desnutrición se torna irreversible. Entonces, era una ilusión decir que se va a erradicar hasta los cinco años; con ello, la meta inicial estuvo mal planteada (Entrevista Jeanette Sánchez, exministra MIES y MCDS 2016).

A su vez, si bien durante la década de los noventa se realizó un proceso de descentralización de las funciones públicas, ese modelo estuvo marcado por un fuerte voluntarismo, por la falta de articulación entre transferencia de competencias y de recursos, y por la ausencia de capacidades de gestión en el Gobierno central y en los Gobiernos locales (SENPLADES 2012a, 9). Ante ello, se desarrolló el Plan Nacional de Descentralización con la intención de mejorar los resultados en territorio y se establece que el sector salud puede ser objeto de descentralización o desconcentración dependiendo de

los requerimientos locales. Por el momento, la salud en Ecuador se encuentra altamente desconcentrada, mediante centros de salud, hospitales o direcciones distritales (SENPLADES 2012b, 15), y muy poco descentralizada, por lo que existe una fuerte dependencia del Gobierno central en referencia a recursos económicos, y presenta retos en la coordinación territorial en la lucha contra la desnutrición infantil (Entrevista a Andrés Mideros 2016).

Desde el sector privado tuvo singular importancia el papel desempeñado por el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA).¹⁵ La Presidencia del Innfa la ejercía, por lo general, la primera dama de la Nación en funciones. En 1984, deja de ser un organismo de asistencia social y se convierte en una entidad de desarrollo, diseñando y financiando proyectos llevados a cabo por otras instituciones, como un organismo de segundo grado, se crea el Plan de Reducción de la Enfermedad y Muerte Infantil, y el Fondo para el Desarrollo de la Infancia (FODINFA). En 1988, vuelve a ser un organismo ejecutor y mantiene su carácter privado con la intención de mantener los recursos permanentemente, independientemente de temas coyunturales. Su principal programa fue el Programa de Desarrollo Infantil que empleaba a madres comunitarias previamente capacitadas por personal técnico en temas de nutrición y educación, y el financiamiento se realizaba mediante un sistema de becas por el número de menores atendidos. El organismo incrementó notablemente su cobertura durante la década de los noventa del siglo XXI, manejando, en varias ocasiones, presupuesto superior al de algunos ministerios sociales (Entrevista a Eulalia Flor 2016), lo que hacía que haya presencia en territorio, pero no necesariamente de forma articulada. En la lógica de que la política pública se debe desarrollar por instituciones públicas, se disuelve al Innfa en el año 2008, y se convierte en el Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) de carácter público, el cual desaparece en 2013 y sus funciones se integran a la estructura del MIES y el MSP.

Las organizaciones no gubernamentales operan en el país desde una lógica asistencialista. Los programas son dispersos, sin una razón integral y sin permanencia garantizada. Una de las primeras experiencias ligada a la

15. En 1960, fue creado con el objetivo de velar por el cumplimiento de los derechos de los niños. En 1972, la primera dama consigue la asignación de rentas permanentes provenientes de las exportaciones petroleras. Al incorporarse al Frente Social, servía como interlocutor y enlace entre el sector público y las ONG. El Innfa contaba con cuatro programas: Programa de Desarrollo Infantil (PDI), para menores de cinco años; el Programa de Trabajadores Prematuros; el Programa de Defensa de los Derechos del Menor; y, el Programa Nacional de Discapacidades.

distribución de alimentos en escuelas fue realizada en la década de los cincuenta por organismos como: CARE International, Catholic Relief Services (CRS) y Caritas (Carranza 2011, 62). Posteriormente, con el apareamiento del Innfa, hubo una especie de coordinación en cooperación hacia la desnutrición infantil (Entrevista a Eulalia Flor 2016). Actualmente, aún hay organizaciones no gubernamentales que intervienen en el desarrollo infantil, aunque su peso es reducido dentro del entramado social para la desnutrición infantil.

En referencia a los organismos internacionales, el principal actor operativo ha sido el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Empezó su trabajo en el país en los años sesenta mediante un programa de alimentos para el desarrollo de infraestructura vial y sanitaria dentro de la Misión Andina. Asimismo se desarrolló un programa de Alimentación Materno-Infantil para los grupos de los ingresos más bajos (Carranza 2011, 63). Luego, entró en funcionamiento el Programa de colación escolar en zonas deprimidas. Posteriormente fue el brazo ejecutor de los principales programas alimentarios, en que se encargaba de la adquisición de las raciones alimentarias.

Los principales programas contra de la desnutrición infantil en Ecuador son el Programa de Alimentación Escolar (PAE), Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PANN 2000), Aliméntate Ecuador (AE), y el Programa Integrado de Micronutrientes (PIM), con referencia a alimentación; mientras que, el Bono de Desarrollo Humano, la Intervención Nutricional Territorial Integral (INTI) y Acción Nutrición se relacionan con temas nutricionales.

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) del Ministerio de Educación, el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PANN) del Ministerio de Salud Pública, y el Programa Integrado de Micronutrientes (PMI) se crearon en la década de los noventa. El primer programa estaba ligado con la provisión de alimentos en las escuelas y atendía a la población de seis a quince años; el segundo estaba orientado a promover la lactancia materna y una adecuada alimentación mediante los productos “Mi bebida” y “Mi papilla” atendiendo a la población de cero a dos años; mientras que el tercero tenía el objetivo de fortificar alimentos, principalmente con vitamina A, yodo, flúor, hierro y ácido fólico, sin grupo objetivo de población (Viera 2012, 51). Para el año 2002, se creó el Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario (PRADEC), desde el Ministerio de Bienestar Social, con dos componentes: Comedores Comunitarios (PCC) y

Proyectos para el Desarrollo (PAD), y, en el año 2004, tomó el nombre de Aliméntate Ecuador (AE) y tenía como objetivo mejorar el estado de salud y nutricional, reducir la prevalencia de anemia y el mejorar el desarrollo cognitivo y psicomotriz de los niños, y posteriormente promover los procesos de seguridad alimentaria. Para ello, reparte un producto de fortificación casero denominado “Chis-paz”. Las características comunes de los programas eran su focalización en provincias con altos niveles de pobreza, con incremento de cobertura en el tiempo, y el apoyo de agencias de cooperación internacional de organismos como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), entre otros (Manosalvas 2015, 190-194; Carranza 2011, 72-75). Con posterioridad, se crea el Programa de Provisión de Alimentos (PPA) con el objetivo de garantizar a los programas sociales de alimentación y nutrición del Estado, la provisión de alimentos y servicios complementarios, facilitando la incorporación de pequeños productores como proveedores de los programas, en concordancia con la política de inclusión económica y social, y en contra de grandes productores.

El Bono de Desarrollo Humano se creó en 1998, como Bono Solidario, y tenía como objetivo compensar el alza en los combustibles; luego, se le otorgó un enfoque social y de desarrollo promoviendo la educación y salud de los infantes y se lo integró al Programa de Protección Social y consistió en una asignación monetaria; si bien la particularidad del programa era su supuesta condicionalidad, ella no se monitoreaba y el sentido del programa no estaba netamente enfocado hacia nutrición (León y Younger 2007, 1127).¹⁶ Posteriormente, la principal política desarrollada en contra de la desnutrición fue la Política para la Reducción Acelerada de la Malnutrición Infantil en Ecuador (Pramie), la cual fue puesta en operación mediante la Intervención Nutricional Territorial Integral (INTI) en el año 2009 y se en-

16. Existen casos en que las transferencias condicionadas tienen efectos significativos en la desnutrición, como el de Progreso en México, donde, mediante una intervención nutricional, se obtuvo un mejor crecimiento y menores tasas de anemia en los niños rurales de bajos ingresos (Rivera et ál. 2004, 2564). Para Ecuador, el resultado de las evaluaciones de impacto del Bono de Desarrollo Humano es ambiguo. Por un lado, se encontró que sí tiene efecto positivo en nutrición, aunque bajo (León y Younger 2007, 1127). Por otra parte, en otra investigación, se halló que, si bien incrementa la asistencia, algún tratamiento de desparasitación, no tiene efectos significativos en nutrición (Paxson y Schady 2010). Adicionalmente se encontró que la pérdida de la transferencia condicionada genera impactos negativos en nutrición (Buser et ál. 2014, 3). Es decir, el bono, al atacar directamente, aunque de forma limitada, a la pobreza, termina teniendo un impacto en la desnutrición.

focaba en una intervención integral en ocho cantones de las tres provincias con mayor prevalencia de desnutrición crónica infantil: Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi (Manosalvas 2015, 215-32; Sánchez 2012, 359-61). Luego se transformó en la Estrategia Acción Nutrición con la principal labor de escalar la intervención a sectores urbanos marginales y ser el motor de la erradicación de la desnutrición infantil (Entrevista a Jeannette Sánchez 2016).

Nivel micro

Lo presentado en el nivel macro y meso propicia un análisis pragmático a nivel micro para el período 2007-2016 ya que es el período en que se encuentran variaciones en el rol de los actores, se incrementa la inversión social, y se desarrollan programas específicos para la lucha contra la desnutrición infantil.¹⁷ Sin embargo, los resultados están aún bastante distantes de lo planeado a inicios del período¹⁸ debido a que uno de cada cuatro niños menores de cinco años padece de este problema en el país. A continuación, se examinan las interrelaciones de los actores en la práctica.

La relación entre el Gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) presenta rasgos conflictivos. El motivo principal está en el hecho de que los GAD son los encargados de la provisión de agua y saneamiento a escala local, y eso hace que se dependa de su cumplimiento para mejorar los resultados (MCDS 2015, 8). En esa línea, y relacionado con las causas de la desnutrición, es fundamental contar con ese servicio en territorio (Entrevista a Andrés Mideros 2016). Sin embargo, la participación de los municipios en la implementación del sistema de monitoreo ha sido desigual, en función de los intereses políticos, las capacidades del personal y recursos (FAO 2012, 59).

La relación entre organismos del sector público¹⁹ es un tema aún en desarrollo. La coordinación intersectorial propuesta desde el Ministerio Coor-

17. Para el período 2004-2006, la inversión promedio anual en los programas de combate a la desnutrición bordeaba los USD 212 millones y, para el período 2007-2012, la cifra promedio anual alcanzaba los USD 325 millones. En estos rubros, se incluyen los montos ligados contra la desnutrición de los ministerios de inclusión económica y social, de salud, y de vivienda (Manosalvas 2015, 247-48).

18. En el año 2007, se señalaba que se iba a “eliminar la desnutrición infantil” en Ecuador, ya que es uno de “los más grandes crímenes” que se cometen en el país. Sin embargo, para el año 2016, se admite que la política de desnutrición infantil ha sido “uno de los grandes fracasos” (Enlace Ciudadano 2010, 2015).

19. La inadecuada capacitación y preparación de los funcionarios públicos puede generar que las intervenciones no se basen en la evidencia y exista improvisación (Entrevista Wilma Freire, experta en nutrición 2016).

dinador tiene problemas en la práctica ya que existe una lucha de poderes y egos que dificultan una adecuada labor conjunta. Resultado de aquello es la poca o nula articulación en la información disponible, ya que cada ministerio posee su población objetivo y beneficiarios. Asimismo, la intersección de los programas en territorio es bastante débil, ya que cada institución aún obedece, aunque menos que antes, solo a su misión, olvidándose de la necesaria integralidad (Entrevista Andrés Mideros 2016).

Los organismos internacionales han trabajado como consultores expertos del gobierno en la lucha contra la desnutrición. El poder cognitivo y económico permite que sus recomendaciones sean influyentes en la política adoptada. En ese sentido, las políticas y programas de desnutrición infantil tienen las mismas recomendaciones que cualquier otro país pueda presentar al tomar en cuenta la evidencia internacional (Naranjo 2014, 3). En esa línea, se reconoce la importancia de una intervención que se base en el ciclo de vida, en que son cruciales los primeros 1.000 días del menor, como una ventana de oportunidad para el desarrollo infantil, apoyados por la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses y su posterior complemento con suplementos alimenticios (MSP 2012, 8-10).

La sociedad es un ente complejo que, dentro de su comportamiento autónomo, puede o no reaccionar a los programas del Estado. Cabe resaltar que un adecuado trabajo con la comunidad y contexto, reconociendo el pluralismo y la complejidad, puede mejorar el entendimiento entre ambos, ya que no necesariamente eso sucede. La escalada de los programas nutricionales requiere de un enfoque de abajo hacia arriba (Naranjo 2014, 49). Esta es la principal razón por la cual no tuvo el efecto esperado el Programa Acción Nutrición, ya que se pretendía expandir el INTI sin las adecuadas capacidades institucionales y comprensión del contexto que ahora era urbano marginal y no rural (Entrevista a Jeannette Sánchez 2016).

De igual manera, producto de la globalización, han cambiado los hábitos de consumo y las prácticas productivas de alimentos. En una sociedad más integrada al sistema mundo, ha incrementado la producción y consumo de alimentos con bajo contenido nutricional. La incorporación del PPA tenía como intención colaborar en este objetivo, pero se tropezaron con algunos intereses económicos nacionales e internacionales ligados al sector de alimentos, el cual es altamente concentrado (Entrevista a Andrés Mideros 2016).

Reflexiones y conclusiones

La desnutrición infantil es un problema multidimensional que tiene repercusiones de corto, mediano y largo plazo. No solamente afecta a la persona en esa situación, sino que perjudica a la sociedad en general. Diariamente, miles de personas fallecen debido a este problema, por lo que es necesario un compromiso social hacia su erradicación. Una manera adecuada en su lucha es desde las políticas públicas.

Ecuador presenta una realidad nutricional inadecuada para su nivel de desarrollo. Cerca de 415.000 menores de cinco años tienen problemas de desnutrición y el avance durante las últimas tres décadas es limitado. Así, el país necesita urgentemente de medidas que permitan cambiar esta realidad. Partiendo del análisis de la política pública, se proponen cinco recomendaciones interesadas en erradicar la desnutrición infantil en el país:

1. Mantener el compromiso político de lucha contra la desnutrición, ya que se está atacando a un problema estructural. Actualmente hay un conocimiento adquirido de aprendizaje en la práctica por lo que hay una ventana de oportunidad para que se desarrollen políticas y programas con mejores resultados. Asimismo, mantener los recursos para el sector social a pesar de las fluctuaciones económicas.

2. Desarrollar incentivos para los gobiernos autónomos descentralizados con la intención de premiar la adecuada provisión de agua y saneamiento en territorio, y sanciones para aquellos que no cumplan. Tanto el gobierno nacional como los gobiernos locales deben cumplir sus responsabilidades en este proceso, con ello se mejora la articulación vertical.

3. Mejorar la disponibilidad de información para el seguimiento, monitoreo oportuno, y evaluación de las políticas y programas. La meta debería ser el poder contar con registros administrativos confiables y actualizados que reflejen oportunamente los avances y problemas, y no solo con información proveniente de encuestas nacionales que se realizan, en promedio, cada diez años.

4. Establecer metas intertemporales que permitan fijar un rumbo de acción de largo plazo y correctivos en el camino. En ese sentido, el objetivo primordial de erradicar la desnutrición debe estar acompañado por hitos temporales de corto y mediano plazo. A escala mundial, existen experiencias de países que han logrado reducir la desnutrición en plazos relativamente cortos.

5. Integrar en territorio las actividades de los distintos actores relacionados. La convergencia sectorial es fundamental para asegurar una intervención multidisciplinaria. Para ello, resulta fundamental la inclusión de la comunidad en la creación de los programas y políticas, y el establecimiento de competencias claras de acción entre los organismos intervinientes.

Lista de referencias

- Allen, Lindsay. (2003). "Ending Hidden Hunger: The History of Micronutrient Deficiency Control". En *Combating malnutrition: time to act*, editado por Stuart Gillespie, Milla McLachlan, Roger Shrimpton, 93-101. Washington: The World Bank.
- Banco Mundial. 2004. *Ecuador: evaluación de la pobreza*. Washington: Banco Mundial.
- _____. 2007. *Insuficiencia nutricional en Ecuador: Causas, consecuencias y soluciones*. Washington: Banco Mundial.
- Behrman, Jere, Harold Alderman, John Hoddinott. 2004. *The Challenge of Hunger and Malnutrition*. Copenhagen: Copenhagen Consensus Project.
- Berlinski, Samuel, Sebastian Galiani y Patrick McEwan. 2011. "Preschool and Maternal Labor Market Outcomes: Evidence from a Regression Discontinuity Design". *Economic Development and Cultural Change* 59 (2): 313-44.
- Berlinski, Samuel, Sebastian Galiani y Paul Gertler. 2006. *The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance*. Michigan: William Davidson Institute.
- Bhutta, Zulfiqar, Tahmeed Ahmed, Robert Black, Simon Cousens, Kathryn Dewey, Elsa Giugliani, Batool Haider, Betty Kirkwood, Saul Morris, HPS Sachdev y Meera Shekar; y Maternal and Child Undernutrition Study Group. 2008. "What Works? Interventions for Maternal and Child Undernutrition and Survival". *The Lancet* 371 (9610): 417-40.
- Bhutta, Zulfiqar, Jai Das, Arjumand Rizvi, Michelle Gaffey, Neff Walker, Susan Horton, Patrick Webb, Anna Lartey y Robert Black; Lancet Nutrition Interventions Review Group y Maternal and Child Nutrition Study Group. 2013. "Evidence-based Interventions for Improvement of Maternal and Child Nutrition: What Can Be Done and at What Cost?" *The Lancet* 382 (9890): 452-77.
- Black, Robert, Lindsay Allen, Zulfiqar Bhutta, Laura Caulfield, Mercedes de Onis, Majid Ezzati, Colin Mathers y Juan Rivera; y Maternal and Child Undernutrition Study Group. 2008. "Maternal and Child Undernutrition: Global and Regional Exposures and Health Consequences". *The Lancet* 371 (9608): 243-60.

- Black, Robert, Cesar Victora, Susan Walker, Zulfiqar Bhutta, Parul Christian, Mercedes de Onis, Majid Ezzati, Sally Grantham-McGregor, Joanne Katz, Reynaldo Martorell y Ricardo Uauy; y Maternal and Child Nutrition Study Group. 2013. "Maternal and Child Undernutrition and Overweight in Low-Income and Middle-Income Countries". *The Lancet* 382 (9890): 427-51.
- Burchi, Francesco, y Pascuale de Muro. 2016. "From Food Availability to Nutritional Capabilities: Advancing Food Security Analysis". *Food Policy* 60: 10-9.
- Buser, Thomas, Hessel Oosterbeek, Erik Plug, Juan Ponce y José Rosero. 2014. "The Impact of Positive and Negative Income Changes on The Height and Weight of Young Children". *IZA Discussion Paper* 8130. <<https://ssrn.com/abstract=2432394>>.
- Carranza, César. 2011. *Políticas públicas en alimentación y nutrición: los programas de alimentación social del Ecuador*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador (FLACSO-E).
- EnlaceCiudadano. 2010. "Enlaceciudadano200, desde la Plaza de la Independencia, Quito, Pichincha". *Enlace Ciudadano*. 11 de diciembre. <<http://enlaceciudadano.gob.ec/prueba/enlaceciudadano200/>>.
- . 2015. "Enlace ciudadano 456, desde Zumbahua, Cotopaxi". *Enlace Ciudadano*. 26 de diciembre. <https://www.youtube.com/watch?v=LqH_X1aDAuI>.
- DeLeon, Peter y Linda DeLeon., 2002. "What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach". *Journal of Public Administration Research and Theory* 12 (4): 467-92.
- Drèze, Jean, y Amartya Sen. 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Espinosa, Betty. 2011. "Las políticas sociales en Ecuador del siglo XX". En *Informe cero Ecuador 1950-2010: Estado del país*, editado por UNICEF, 285-90. Quito: Estado del País / UNICEF.
- Fontaine, Guillaume. 2016. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Madrid: Anthropos.
- Franco, Rolando. 2008. *Evolución de los modelos de política social en América Latina*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).
- Franco, Rolando. 2001. *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Freire, Wilma, María José Ramírez-Luzuriaga, Philippe Belmont, María José Mendieta María, Katherine Silva-Jaramillo, Natalia Romero, Klever Sáenz, Pamela Piñeiros, Luis Fernando Gómez y Rafeal Monge. 2013. *Resumen Ejecutivo. Tomo I: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Ensanut-ECU 2011-2013*. Quito: Ministerio de Salud Pública / Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- . 2014a. *Tomo I: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de la población ecuatoriana de cero a 59 años. Ensanut-ECU 2012*. Quito: Ministerio de Salud Pública / INEC.

- Freire, Wilma, Katherine Silva-Jaramillo, María José Ramírez-Luzuriaga, Philippe Belmont y William Waters. 2014b. "The double Burden of Undernutrition and Excess Body Weight in Ecuador". *The American Journal of Clinical Nutrition*; 100 (6):1634S-43S.
- Gillespie, Stuart, Lawrence Haddad, Venkatesh Mannar, Purnima Menon, Nicholas Nisbett; the Maternal and Child Nutrition Study Group. 2013. "The Politics of Reducing Malnutrition: Building Commitment and Accelerating Progress". *The Lancet* 382 (9891): 552-69.
- Gillespie, Stuart, Milla McLachlan y Roger Shrimpton, eds. 2003. *Combating Malnutrition: Time to Act. Health, Nutrition and Population (HNP) Discussion Paper*. Washington: World Bank Group. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/152421468336074510/Combating-malnutrition-time-to-act>>.
- Hidrobo, Melissa. 2014b. "The Effect of Ecuador's 1999 Economic Crisis on Early Childhood Development". *Economic Development and Cultural Change*; 62 (4): 633-71.
- Hudson, John, y Stuart Lowe. 2004. *Understanding the policy process: analysing welfare policy and practice*. Bristol: The Policy Press.
- IFPRI (International Food Policy Research Institute). 2016. *Global Nutrition Report 2016: From Promise to Impact: Ending Malnutrition by 2030*. Washington: IFPRI.
- Larrea, Carlos. 2006. "Desnutrición, etnicidad y pobreza en Ecuador y el área andina". En *Foro sobre la democracia, el bienestar y el crecimiento económico*, editado por August Barrera. Quito: UNICEF / FLACSO / Terranueva.
- Larrea, Carlos, y Wilma Freire. 2002. "Social Inequality and Child Malnutrition in the Andean Region". *Pan American Journal of Public Health*, 11 (5-6): 356-64.
- Larrea, Carlos, Wilma Freire y Chesa Lutter. 2001. *Equidad desde el principio: situación nutricional de los niños ecuatorianos*. Washington: OPS.
- Larrea, Carlos, e Ichiro Kawachi. 2005. "Does Economic Inequality Affect Child Malnutrition?: The Case of Ecuador". *Social Science & Medicine* 60 (1): 165-78.
- León, Mauricio, y Stephen Younger. 2007. "Transfer Payments, Mothers' Income and Child Health in Ecuador". *The Journal of Development Studies* 43 (6): 1126-43.
- Levinson, James. 2003. "Institutionalization of Nutrition". En *Combating Malnutrition: Time to Act*, editado por Stuart Gillespie, Milla McLachlan, Roger Shrimpton, 101-10. Washington: Banco Mundial.
- López, Alan, Colin Mathers, Majid Ezzati, Dean Jamison y Christopher Murray. 2006. "Global and Regional Burden of Disease and Risk Factors. 2001: Systematic Analysis of Population Health Data". *The Lancet* 367 (9524): 1747-57.
- Malo, Nicolás, Mónica Mejía y Byron Vinuesa. 2015. *Situación de la desnutrición crónica en niños y niñas de los servicios de desarrollo infantil integral del Ecuador*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).
- Malthus, Thomas. 1798. *An Essay on the Principle of Population*. Londres: J. Johnson.
- Manosalvas, Margarita. 2015. *El enfoque de las capacidades y las políticas públicas: un análisis de las políticas del buen vivir en Ecuador*. Quito: FLACSO.

- Maslow, Abraham. 1943. "A Theory of Human Motivation". *Psychological Review* 50: 370-69.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS). 2009. *Agenda social 2009-2011*. Quito: MCDS.
- . 2014. *Los determinantes de la desnutrición en Ecuador*. Quito: MCDS.
- . 2015. *Análisis panorámico sobre el interés de los países en acelerar sus logros en materia de nutrición en Ecuador*. Quito: MCDS.
- Ministerio de Salud Pública (MSP). 2012. *Síntesis de las normas para la prevención de la malnutrición*. Quito: MSP.
- Morris, Saul, Bruce Cogill y Ricardo Uauy; y Maternal and Child Undernutrition Study Group. 2008. "Effective International Action Against Undernutrition: Why Has It Proven So Difficult and What Can Be Done to Accelerate Progress?" *The Lancet* 371 (9612): 608-21.
- Naranjo, Sandra. 2014. *Towards a New Way of Acting: When Willingness and Resources Are Not Enough, Building State Capacity: a Case Study of Child Malnutrition in Ecuador*. Boston: Harvard University.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2012. *Guidance Note: Integrating The Right to Adequate Food into Food and Nutrition Security Programs*. Roma: FAO.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2006. *Patrones de crecimiento infantil*. Ginebra: OMS.
- . 2008. *Subsanar las desigualdades en una generación: Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud*. Ginebra: OMS.
- Paxson, Christina, y Norbert Schady. 2010. *Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Development in Rural Ecuador*. *Economic Development and Cultural Change* 59 (1): 187-229.
- Rivera, Juan, Jean-Pierre Habicht, Daniela Sotres-Álvarez y Salvador Villalpando. 2004. "Impact of The Mexican Program for Education, Health, and Nutrition (Progresa) on Rates of Growth and Anemia in Infants and Young Children: A Randomized Effectiveness Study". *Journal of the American Medical Association* 291 (21): 2563-70.
- Rivera, Juan, Lilia Pedraza, Reynaldo Martorell y Angel Gil. 2014. "Introduction to The Double Burden of Undernutrition and Excess Weight in Latin America". *The American Journal of Clinical Nutrition* 100 (6): 1613S-6S.
- Rogers, Beatrice. 2003. "Health and Economic Consequences of Malnutrition". En *Combating Malnutrition: Time to Act. Health, Nutrition and Population (HNP) Discussion Paper*, editado por Stuart Gillespie, Milla McLachlan y Roger Shrimpton, 74-84. Washington: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/152421468336074510/Combating-malnutrition-time-to-act>.
- Rogers, Beatrice, James Wirth, Kathy Macías y Park Wilde. 2007a. *Mapping Hunger: A Report on Mapping Malnutrition Prevalence in The Dominican Republic, Ecuador, and Panama*. Boston: Tufts University Friedman Nutrition School.

- , 2007b. *Mapping Hunger in Ecuador: A Report on Mapping Malnutrition Prevalence*. Boston: Tufts University Friedman Nutrition School.
- Roth, André. 2008. "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?" *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 33: 67-91.
- , 2014. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Sánchez, Jeannette. 2012. "Equidad y políticas sociales: algunas reflexiones para el caso ecuatoriano". En ¡A redistribuir! Ecuador para todos, coordinado por Alfredo Serrano, 335-83. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2012a. *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Quito: SENPLADES.
- , 2012b. *Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación*. Quito: SENPLADES.
- Sen, Amartya. 1981. *Poverty and Famines: Availability and Entitlements*. Oxford: Oxford University Press.
- , 1999. *Breaking the Poverty Cycle Investing in Early Childhood*. Keynote Addresses. París: Inter-American Development Bank.
- Sundaram, Jomo, Vikas Rawal y Michael Clark. 2015. *Ending Malnutrition: from Commitment to Action*. Roma: FAO.
- Torgerson, Douglas. 1986. "Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis". *Policy Sciences* 19 (1): 33-59.
- Velasco, Margarita. 2011. "La salud de la población: medio siglo de cambios". En *Informe cero: Ecuador 1950-2010*, editado por Estado del País. Quito: Estado del País.
- Victora, Cesar, Linda Adair, Caroline Fall, Pedro Hallal, Reynaldo Martorell, Linda Richter y Harshpal Singh Sachdev; y Maternal and Child Undernutrition Study Group. 2008. "Maternal and Child Undernutrition: Consequences for Adult Health and Human Capital". *The Lancet* 371 (9609): 340-57.
- Viera, Ruth. 2012. *La alimentación saludable como pilar fundamental del desarrollo y el bienestar: Análisis de los programas sociales de alimentación y nutrición del Estado ecuatoriano y la forma en que abordan el problema de la desnutrición en Ecuador*. Tesis de maestría, FLACSO. <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/5380#.WlzfHqjiaM8>>.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2013. *Mejorar la nutrición infantil: El imperativo para el progreso mundial que es posible lograr*. Nueva York: UNICEF.
- Williams, Walter. 1975. "Implementation Analysis and Assessment". *Policy Analysis* 1 (3): 531-66.

Políticas públicas para el emprendimiento y las pyme

Wilson Araque Jaramillo
Jairo Rivera Vásquez

Las políticas públicas pueden ser definidas desde varios enfoques. Por un lado, se definen como “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (Heclo y Wildavsky 1974, xv). En la misma línea, de forma extensa, se definen como “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer” (Dye 1987, 2). En este concepto, tiene relevancia la elección de acción o inacción que toma el gobierno. Por otro lado, de una manera amplia, tomando en cuenta no solo la elección del gobierno, la política pública se entiende como “algo que las comunidades tratan de hacer en tanto que comunidades” (Stone 2002, 18). En un sentido más completo, las políticas públicas pueden ser entendidas como “un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público” (Subirats et ál. 2008, 125; Roth 2014, 37).¹

El texto precursor del campo de las políticas públicas lo constituye la obra de Harold Lasswell, de mediados de los años cincuenta, que se titula “La orientación hacia las políticas”. En esta obra, se exhibe la complejidad del proceso de la política y se plantea la necesidad de crear un campo denominado las ciencias de la política.² Para avanzar en este nuevo marco, se considera que es necesario afinar los métodos de investigación, interpretación e integrarlos al juicio del decisor. En este proceso, se asevera que el de-

1. André Roth argumenta que existen cuatro elementos comunes en las definiciones de política pública: 1. implicación del gobierno o alguna autoridad pública, 2. percepción de problemas o expresiones de insatisfacción, 3. definición de objetivos, y 4. procesos.
2. Las ciencias de la política, para Lasswell, están conformadas por tres elementos: 1. los métodos de investigación del proceso de la política; 2. los resultados de los estudios de las políticas; y 3. los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones interesantes para las necesidades de inteligencia del momento.

sarrollo de los métodos cuantitativos es fundamental y se otorga un *énfasis en el método* para que se resuelvan problemas centrales de la sociedad. Y, a su vez, se destaca la importancia del contexto para el análisis de las políticas (Lasswell 1992a, 80-91).

Con este marco, el desarrollo posterior del estudio de las políticas públicas se encauzó principalmente en un enfoque tecnocrático que se caracteriza por el predominio de la elección racional, la teoría de decisiones, y métodos cuantitativos y verificables. A este campo se le denomina el positivismo, y surge con la intención de convertir a las ciencias de la política en una ciencia, minimizando la política.

En esta etapa, aparece el ciclo de política, inicialmente denominado proceso de decisión, con la intención de guiar las fases principales de un acto colectivo. El proceso estaba compuesto por siete etapas: 1. inteligencia, 2. promoción, 3. prescripción, 4. innovación, 5. aplicación, 6. terminación y 7. evaluación (Lasswell 1956, 23). Posteriormente, el ciclo ha tenido modificaciones. Entre las principales, aparece la propuesta por Brewer, compuesta por seis fases: 1. iniciación, 2. estimación, 3. selección, 4. implementación, 5. evaluación y 6. terminación (Brewer 1974, 3). Asimismo, y tal vez la que ha sido más difundida, la desarrollada por Jones en 1970, conformada por cinco etapas: 1. identificación de un problema, 2. formulación de soluciones o acciones, 3. toma de decisión, 4. implementación y 5. evaluación (Roth 2014, 86).

Sin embargo, a pesar de sus avances y defensores, las ciencias de la política como ciencia, basada en el decisionismo como señala Majone, tienen algunas serias limitaciones. Por un lado, se basan en un número limitado de actores políticos que tratan de hacer elecciones calculadas entre alternativas claramente concebidas; además hay una falta de interés en el proceso; y, supone erróneamente la existencia de un único tomador de decisiones (Majone 1997, 50-6).

En ese proceso de crítica al positivismo, intervinieron varios autores, entre los que se destacan Simon y March al demostrar que “las decisiones políticas no correspondían, y sostenían que no podían corresponder, a la aplicación de un esquema absolutamente racional” (Roth 2014, 14). Asimismo, Behn señala que la división entre analistas y políticos está alejada de la realidad ya que “cada jugador individual posee una combinación única de habilidades analíticas y políticas” (Behn 1992, 240-41). Con ello, las bases del positivismo demostraban sus restricciones en la práctica. Ante dichas limi-

taciones, el mismo Lasswell, unas décadas después, consideró que las ciencias de políticas deben esforzarse por conseguir tres atributos:

Primero, contextualidad: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. El segundo es la orientación hacia problemas: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Tercero, diversidad: los métodos utilizados son múltiples y diversos. (Lasswell 1992b, 110)

En la misma línea, Torgerson aseveró que es necesario un proyecto de “reorientación contextual, que desmitifique el análisis tecnocrático y apunte hacia una dirección pospositivista” (Torgerson 1992, 229).³ De igual manera, DeLeon enunció que, en el análisis de políticas públicas, hay un paradigma positivista que resulta insuficiente para la comprensión de los dilemas de la política; para ello son necesarias nuevas dimensiones y direcciones que vayan más allá de la economía tradicional y la racionalidad instrumental (DeLeon 1994, 174).

En lo referente al ciclo de las políticas públicas se puede afirmar que, desde la década de los ochenta, ha sido objeto de varias críticas, las cuales se pueden resumir en seis: 1. no es un modelo causal, 2. no proporciona una base clara para probar hipótesis empíricas, 3. la heurística por etapas padece de una imprecisión descriptiva, 4. sufre de un enfoque legalista de arriba hacia abajo, 5. entiende el ciclo como una unidad temporal de análisis, y 6. no integra las distintas etapas (Jenkins-Smith y Sabatier 1993, 3). Como resultado, el ciclo de las políticas ha perdido vigencia teórica, no se considera un modelo, aunque su uso se mantiene en la práctica debido principalmente a su heurística valiosa (DeLeon 1997, 15).

Varios autores, entre los que se destacan Fischer y Gottweis, han elaborado una propuesta para superar las deficiencias del positivismo, la cual servirá como base en este documento. Se trata de lo que ellos denominan el giro argumentativo, y desarrollan una epistemología pospositivista que enfatiza la “argumentación práctica, juicio político, discurso, deliberación, narrativa y retórica”. A su vez, el giro argumentativo contribuye en tomar en cuenta el “rol crítico de la reflexión discursiva y la argumentación de las

3. Para Torgerson, existen tres caras del análisis de las políticas: en la primera, el conocimiento reemplaza a la política; en la segunda, la política domina al conocimiento; y en la tercera, el conocimiento y la política no son mortalmente antagónicos; esta es la llamada pospositivista.

prácticas del análisis de políticas y el entendimiento de sus dinámicas” (Fischer y Gottweis 2012, 2-6).

En relación con las tipologías de políticas públicas, Lowi (1972, 300) ha desarrollado una clasificación en la que se interrelacionan actores, procesos decisorios y centros institucionales. Los criterios para los tipos de políticas son dos: 1. la estructura de coerción utilizada por el poder público y 2. el efecto que sobre los individuos tiene la intervención realizada. Como resultado de esta interacción, se obtiene cuatro tipos de políticas: políticas distributivas, redistributivas, regulativas y constitutivas. A continuación se presenta la tabla 1 que resume la tipología de Lowi:

Tabla 1. **Tipología de las políticas públicas**

	Políticas con efectos directos sobre la conducta de los individuos	Políticas con efectos indirectos sobre la conducta de los individuos
Políticas que imponen obligaciones	Regulativas	Redistributivas
Políticas que establecen poderes o privilegios	Distributivas	Constitutivas

Fuente: Lowi (1972).

Por un lado, las políticas regulativas se refieren a aquellas que tienen efectos directos sobre la conducta de las personas e imponen obligaciones, por ejemplo; una ley de prohibición de beber alcohol. Asimismo, las políticas redistributivas se caracterizan por tener efectos indirectos en las personas e imponen obligaciones, por ejemplo: subsidios. También, las políticas distributivas se identifican por la provisión de bienes o servicios con efecto directo sobre los individuos, por ejemplo: escuelas públicas. Por último, las políticas constitutivas son aquellas que plantean cambios estructurales, por ejemplo: nuevas instituciones).

Con estos antecedentes, en los siguientes puntos, se presenta un análisis de las políticas públicas para las pymes y el emprendimiento en Ecuador. Dichas políticas pertenecen a la tipología distributiva, en términos de Lowi, ya que, en general, plantean incentivos para el desarrollo del sector productivo y las pequeñas y medianas empresas.

Políticas públicas para pymes en Ecuador

Las pequeñas y medianas empresas representan cerca del 99% del sector productivo ecuatoriano.⁴ Asimismo, tres de cada cuatro empleos son generados en el sector pyme. Al mismo tiempo, las dos terceras partes de los ingresos por ventas pertenecen a este sector. En esa línea, este sector es el motor de la economía ecuatoriana y tiene potencialidades debido a su rol social e inclusivo. Ante ello, y dada su importancia, las políticas públicas enfocadas en las pymes tienen repercusiones en el crecimiento y desarrollo del país.

Sobre la base del lo mencionado, a continuación se procede a analizar el estado del sector de las pequeñas y medianas empresas y las políticas públicas que, desde el Estado, pretenden fomentar su desarrollo. Para ello, se divide el análisis en dos puntos principales: 1. normativa y políticas, y 2. programas.

Normativa y políticas

El fomento de las pequeñas y medianas empresas está vigente en diferentes normativas nacionales. A continuación, se presentan las principales iniciativas específicas para el sector pyme extraídas de la Constitución de la República, Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y Plan Nacional de Desarrollo.

Desde la Constitución de la República (Ecuador 2008) en los artículos 288 y 311, se promulga incentivos para el sector pyme. Ambos se relacionan tanto con las compras públicas como el sector financiero, respectivamente, y determinan un tratamiento diferenciado y preferencial con las pequeñas y medianas empresas (unidades productivas).

Adicionalmente, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones destaca varias iniciativas en favor de las pymes, entre ellas: a) democratizar el acceso a los factores de producción, b) implementar políticas comerciales al servicio de su desarrollo, c) crear infraestructura especia-

4. Información extraída del Censo Nacional Económico 2010. En este documento, al referirse a sector pyme se incluye las micro, pequeñas y medianas empresas, de acuerdo con la clasificación propuesta en la Decisión 702 de la CAN en 2008.

lizada, d) mejorar la productividad, e) capacitar, promocionar y proveer asistencia técnica, f) promover certificaciones de calidad, g) impulsar programas de producción limpia y responsabilidad social, h) impulsar la implementación de herramientas de información y de desarrollo organizacional, i) apoyar el acceso al financiamiento, j) fomentar participación en la contratación pública, y k) desarrollar un registro único.

En el Plan Nacional de Desarrollo hay una ligera mutación entre las políticas creadas en los últimos diez años. Partiendo del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, se destacan las siguientes iniciativas: a) apoyo decidido y permanente, b) aumentar la participación en el PIB y en las exportaciones, c) favorecer las compras públicas, d) acceso al crédito, e) asistencia técnica, f) dotación de infraestructura productiva, y g) canalización de remesas (SENPLADES 2007). Posteriormente, en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, existen las siguientes iniciativas: a) establecer mecanismos internacionales de garantías de exportaciones, b) incrementar al 45% la participación en las compras públicas, y c) generar mecanismos de apoyo financiero y no-financiero que promuevan el ahorro y faciliten el acceso al capital productivo. Por último, en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 se destacan los siguientes puntos: a) implementar mecanismos de incentivos en actividades económicas, b) impulsar el desarrollo y acceso al conocimiento para mejorar los procesos productivos, c) incrementar, mejorar y diversificar la oferta exportable, y d) definir un margen de reserva de mercado en la compra pública.

Programas

Durante el último quinquenio, han existido importantes programas para las pymes (MIPRO 2013). En el año 2011, se creó el programa Fondepyme⁵ como centro de apoyo ecuatoriano al sector, el cual consistía en la provisión de recursos no reembolsables para proyectos productivos con el objetivo de que se mejore la productividad y competitividad. Desafortunadamente, dicho programa ha desaparecido en el último año. Adicionalmente, programas de crédito enfocados en la pequeña y mediana empresa, como el programa 5-5-5⁶ ya no existen. Esto, sin duda, repercute y limita

5. El Fondepyme tenía como objetivo apoyar financieramente proyectos productivos. Estaba compuesto por el Producepyme y Exportapyme. El primero centrado en mejorar la competitividad de sectores productivos, y el segundo en acceder a mercados internacionales. El monto máximo de apoyo era USD 50.000 para unidades productivas independientes, y USD 100.000 para grupos asociativos.
6. Los préstamos 5-5-5 incluían USD 5.000 a una tasa de interés del 5% con plazo de hasta cinco años.

las fuentes de financiamiento formales para el sector pyme, sabiendo que, a medida que se reduce el tamaño de la empresa, es menos probable obtener crédito (Oyarzábal 2011, 262). En la siguiente tabla, se muestra la evolución de la cartera de crédito para microempresa:

Tabla 2. Evolución de la cartera de créditos
(millones de dólares)

	2011	2012	2013	2014	2015*
Cartera de microempresa	1.219	1.293	1.299	1.446	1.452
Cartera total	12.869	14.733	16.174	18.400	18.174
Participación	9,5%	8,8%	8,0%	7,9%	8,0%

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador.

Elaboración propia.

* Para el año 2015, se usa el reporte de septiembre, ya que es el último disponible. En los demás años, el período corresponde a diciembre.

De la tabla, se puede observar que la participación de la cartera de créditos de microempresa sobre la cartera total ha tenido un comportamiento descendente, pasando de 9,5% en el año 2011 y estabilizándose en cerca del 8% para el año 2015. Este fenómeno puede explicarse por un continuo deterioro de la cartera de créditos, expresado en su índice de morosidad. La morosidad de la cartera total ha aumentado en cerca de 50% en este período, pero aún más grave es que la morosidad de la cartera de microempresa ha crecido alrededor de 100%. Este panorama de acceso a crédito se complica en un año como 2015 en que el crecimiento de la economía es bastante pobre y en que el sector financiero limita las colocaciones. A continuación, se presenta la evolución de la morosidad de la cartera:

Tabla 3. Evolución de la morosidad de la cartera de créditos
(porcentaje)

	2011	2012	2013	2014	2015*
Morosidad cartera de microempresa	3,2%	4,8%	5,6%	5,4%	6,9%
Morosidad cartera total	2,2%	2,8%	2,6%	2,9%	3,6%

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador.

Elaboración propia.

* Para el año 2015, se usa el reporte de septiembre ya que es el último disponible. En los demás años, el período corresponde a diciembre.

Hasta 2015, existían dos programas promovidos desde la Subsecretaría de Mipymes y Artesanías del Ministerio de Industrias y Productividad en beneficio de las pequeñas y medianas empresas. El primero se refiere a las Ferias Inversas y el segundo es el Exporta Fácil. Ambos programas son complementarios. El uno se centra en el mercado interno, mientras que el otro busca favorecer las exportaciones. A continuación, se procede a analizar cada uno de estos programas.

Exporta Fácil⁷

El programa busca facilitar las exportaciones de las pymes por medio de un sistema simplificado de exportaciones por envíos postales mediante Correos del Ecuador. El registro y certificación de origen se encuentran a cargo del Ministerio de Industrias y Productividad. Mediante el Exporta Fácil, se puede exportar en uno o varios paquetes de hasta 30 kilos cada uno cuyo valor no supere los USD 5.000. En la tabla 4, se presenta la evolución del programa:

Tabla 4. **Evolución de las exportaciones por Exporta Fácil**

	2011	2012	2013	2014	2015
Monto de exportaciones	47.691	879.235	1'398.160	1'906.265	657.416
Número de exportaciones	187	8.137	16.613	16.443	4.058

Fuente: Ministerio de Industrias y Productividad.
Elaboración propia.

Se puede apreciar que el Exporta Fácil tuvo una evolución ascendente en el período 2011-2014. En este período, el número de exportaciones pasó de 187 a 16.443, y el monto transado de USD 47.691 a USD 1'906.265. Es decir, el monto se multiplicó alrededor de 40 veces en este período. Fruto de este incremento notable, se desarrolló el programa Exporta País. Para el año

7. En este programa, intervienen varios actores estatales: Ministerio de Industrias y Productividad (coordinador nacional), Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, Empresa Pública Correos del Ecuador, Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, Instituto de Promoción de Exportaciones Proecuador, Instituto de Patrimonio Cultural, Dirección Nacional de Antinarcóticos, Servicio de Rentas Internas y Agencia Nacional Postal.

2015, sin embargo, el monto y número de exportaciones se redujo notablemente. Uno de los principales factores de este fenómeno es sin duda el entorno macroeconómico complicado del país, en que el crecimiento del PIB fue inferior al 0,5%.

Ferias inversas

Este proyecto pretende fomentar la sustitución estratégica de importaciones mediante el fortalecimiento de la oferta productiva de las pymes respondiendo a la demanda del sector público y privado. La potencialidad de las ferias está en conjugar al sector productivo (oferente) y posibles compradores (demandante) en un mismo lugar. La herramienta ha servido para que se incrementen las compras públicas en favor de las pequeñas y medianas empresas. En la siguiente tabla, se presenta la evolución de las compras públicas:

Tabla 5. Valor adjudicado por compras públicas
(millones de dólares)

	2011	2012	2013	2014	2015*
pyme	2.192	2.979	3.109	3.148	1.041
Total	5.383	6.280	6.703	6.502	2.327
Participación	40,7%	47,4%	46,4%	48,4%	44,7%

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública.

Elaboración propia.

* Para el año 2015, se usa el reporte de octubre, ya que es el último disponible. En los demás años, el período corresponde a diciembre.

En la tabla, se observa el importante crecimiento de las compras públicas en el período 2011-2014, que aumentó cerca de USD 1.100 millones, es decir un incremento de 21%. Incluso más llamativo es el crecimiento del valor adjudicado para compras públicas para las pymes en este período, cercano al 44%. Con ello, se estaría dando cumplimiento a lo mencionado en la normativa, donde la prioridad era que las compras públicas realicen trato preferencial a las pequeñas y medianas empresas para fomentar su desarrollo. Al igual que con las exportaciones, las compras públicas para el año 2015 se han visto afectadas por la desaceleración de la economía ecuatoriana.

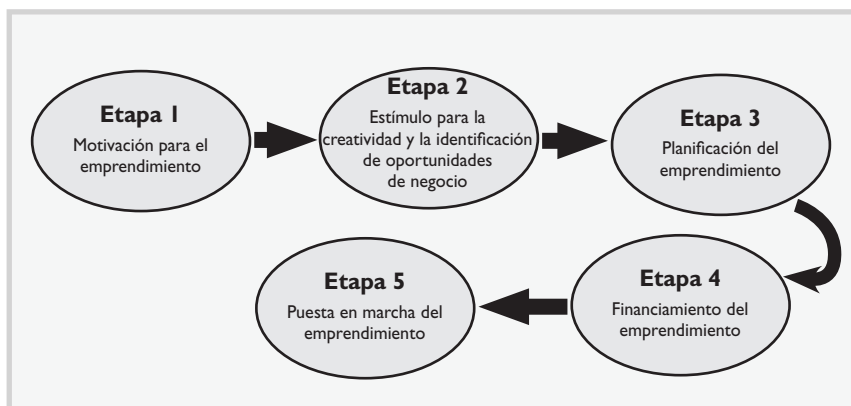
En medio de este panorama económico adverso, la política pública debe ser lo suficientemente creativa para incentivar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. Han existido iniciativas beneficiosas para las pymes

que deben ser potenciadas. Para ello, es fundamental que haya una adecuada articulación entre los organismos estatales para fomentar el crecimiento del sector y, a su vez, resulta predominante un diálogo productivo entre el sector público y privado. El panorama para el año 2016 no es el más alentador; sin embargo, en épocas de crisis también se abren ventanas de oportunidad, en términos de Kingdon, y es cuando se ponen a prueba las capacidades de las empresas. La economía es cíclica y las empresas deben capear el contexto macroeconómico adverso mediante iniciativas de asociatividad que permitan fortalecer su producción mediante encadenamientos productivos. El rol de los gobiernos autónomos descentralizados en este proceso resulta primordial para dinamizar a las pyme de forma sectorial en territorio.

Políticas públicas para el emprendimiento

Muy pegadas a las políticas públicas para las pyme están las orientadas a consolidar el ecosistema emprendedor del Ecuador; sobre todo considerando que, cuando se introduce al análisis el concepto ecosistema, se está trasladando el pensamiento y acción sistémica al espacio de la gestión de las políticas públicas, es decir, pensando en la definición de un sistema como un conjunto de partes que están interrelacionadas. Es necesario que los actores del sector privado sean incorporados, de forma activa –con ideas, acciones y/o recursos–, a la hora de diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas vinculas al estímulo del emprendimiento ecuatoriano como un espacio que, sobre todo, contribuye a la generación de producción y de fuentes de trabajo tan necesarias para la transformación productiva real del país. Dentro de este ejercicio de colaboración e interacción público y privado –plasmado mediante el proceso de gestión de las políticas públicas nacionales y/o locales– juega un rol clave la participación del sector educativo y del financiero preocupado por fortalecer el emprendimiento en Ecuador.

Para entender el accionar sistémico de las políticas públicas, dentro de este punto, se tomará como referente de análisis al ciclo del emprendimiento (gráfico 1), el cual, sobre la explicación de cinco momentos, basados en grandes dosis de interrelación en el tiempo y el espacio que rigen al funcionamiento del ecosistema emprendedor, se convierte en un modelo que, desde la óptica de la investigación y la aplicación práctica, contribuye de forma directa a despertar la capacidad de emprendimiento que está pre-

Gráfico 1. **Ciclo del emprendimiento aplicado a la creación de empresas**

Fuente: Wilson Araque (2009).

sente en todas las personas que habitan un determinado territorio (Araque 2009, 17-36).

Partiendo de los momentos que integran el ciclo del emprendimiento, se va a explicar el rol que han venido cumpliendo y deberían cumplir las políticas públicas como mecanismo por medio del cual se busca cumplir los grandes objetivos del país presentes en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes de desarrollo local planteados por los diferentes gobiernos autónomos descentralizados (GAD) que integran la estructura territorial del país.

Elementos contextualizadores

Antes de explicar el accionar presente y futuro de las políticas públicas –dentro del ciclo del emprendimiento– es importante partir planteando algunos elementos contextualizadores que ayuden a entender el emprendedorismo como un espacio del quehacer socioeconómico dirigido a mejorar las condiciones de vida de los habitantes que habitan cierto territorio nacional, regional o local.

Partiendo de la definición dada por la Real Academia Española (RAE), emprender es “acometer y comenzar una obra, un negocio, un empeño, especialmente si encierran dificultad o riesgo”. De ahí, cuando se habla de capacidad emprendedora, se está hablando de una actitud orientada hacia la

realización de alguna actividad –proyecto, trabajo– asumiendo un conjunto de riesgos internos y/o externos que pueden poner en peligro su normal desarrollo.

Aparece así el emprendimiento como un campo que no es sinónimo de creación de empresas; lo que sí se debe resaltar es que la creación de empresas es uno de los espacios donde más se ha hablado y aplicado las teorías y metodologías que han ido surgiendo sobre emprendedorismo, sobre todo en países de gran desarrollo industrial como EUA que, sobre la base de ser los primeros, se fueron apropiando del concepto gracias al respaldo de las teorías y metodologías que se han ido desarrollando y difundiendo desde sus centros de educación, principalmente de carácter superior. Joseph A. Schumpeter –austriaco, profesor de la Universidad de Harvard–, en su libro *Teoría del desenvolvimiento económico*, publicado en alemán en 1912, fue uno de los primeros tratadistas en empezar a hablar de emprendimiento.

Lo que sí se debe aclarar es que, con el pasar del tiempo, se observa una tendencia hacia el apareamiento de evidencias sobre el enfoque multiaplicacional del concepto *emprendimiento*. Entre algunas evidencias sobre el enfoque multiaplicacional y de aceptación multideológica del concepto emprendimiento están las siguientes:

- Primer ministro de Antigua y Barbuda, Gaston Browne, habla sobre “socialismo emprendedor” como medio para beneficiar a los pueblos a partir del desarrollo de actividades productivas.
- Martha Zaldívar, profesora de la Facultad de Economía, de la Universidad de La Habana (UH), habla sobre curso: Emprendimientos en Cuba: creación y desarrollo de negocios.
- Al-Zain S. Al-Sabah, subsecretaria del Ministerio de Juventud de Kuwait, debate sobre los gobiernos emprendedores como “gobiernos que reclutan talento en forma de emprendedores para ayudar a las burocracias a ser más eficientes y creativas”.
- Grupo Latinoamericano en Administración Pública (GLAP) organiza, en Colombia, un espacio de discusión sobre “gobiernos emprendedores y sus experiencias”.
- Young Americas Business Trust (YABT) –entidad adjunta a la Organización de Estados Americanos (OEA)– promueve en Uruguay actividades para fomentar el intraemprendimiento –capacidad emprendedora desde los puestos de trabajo–.

En definitiva, como se puede observar, el emprendimiento es más que una ideología, es acción orientada a mejorar las condiciones de vida de una sociedad, pues, aplicado al campo productivo: Estimula la inversión, dinamiza la producción de bienes y servicios, genera fuentes de trabajo, mejora los ingresos de la población y contribuye, como resultado final, a combatir la pobreza vista desde los ingresos que reciben las personas y las familias.

Ahora, examinando algunas cifras sobre el emprendimiento en Ecuador, según el último Censo Nacional Económico (2010) –publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)–, alrededor del 99% de nuevos emprendimientos surgen como microempresas con un promedio de dos trabajadores por establecimiento, siendo la inversión promedio requerida de USD 7.289 –entre capital de trabajo (materias primas, mercadería para la venta, dinero para sueldos, arriendos; etc.) y capital fijo (máquinas, muebles, vehículos, terrenos, etcétera)–.

En cuanto al lugar geográfico de mayor surgimiento de nuevos emprendimientos aparecen las provincias de Pichincha, Manabí, Guayas, Azuay y Tungurahua –cerca del 65% de nuevos establecimientos nacen en estas provincias–; siendo la actividad comercial –en el 53% de los casos– la de mayor preferencia para los emprendedores ecuatorianos.

Otra cifra que también se debe resaltar es la tasa de emprendimiento ecuatoriana publicada por la Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL) por medio del Global Entrepreneurship Monitor (GEM), en que Ecuador se ubica entre los diez primeros lugares, como país con mayor tasa de emprendimiento a escala mundial. Cuando se pregunta el cómo surgen esos emprendimientos, se observa que hay una porción significativa de emprendimientos que surgen por necesidad –la tasa pasó del 4,9 en 2008 al 10,3 en 2015–, lo cual, como es obvio, incide en la disminución de la esperanza de vida de los proyectos emprendedores que van surgiendo en Ecuador. De ahí la importancia de que, mediante políticas públicas con enfoque integrado, se estimulen acciones dirigidas a aumentar el emprendimiento por oportunidad, es decir actividades de negocios que se creen sobre la base de información estratégica orientadora, hacia el desarrollo de sectores innovadores y, sobre todo, que presenten una demanda insatisfecha en el mercado hacia donde el emprendedor piensa ofrecer el bien o servicio que ha creado.

Accionar presente y futuro de las políticas públicas en el ciclo del emprendimiento

El emprendimiento, como preocupación estatal –desde el gobierno central y los gobiernos locales–, ha estado presente en varios campos del marco institucional del país, empezando desde la Constitución de la República y el Plan Nacional de Desarrollo, para luego también diseminarse en espacios institucionales específicos –leyes, reglamentos, ordenanzas– vinculados al ordenamiento territorial, las autonomías y descentralización; las compras públicas; la promoción de la producción, comercio e inversiones; la promoción de alianzas público-privadas; la economía y finanzas populares y solidarias; el control del poder de mercado; entre los principales.

En definitiva, las políticas públicas, como se puede observar, aparecen como la bisagra entre las buenas intenciones –Constitución de la República, Plan Nacional de Desarrollo, planes sectoriales, leyes específicas– y las acciones –programas, proyectos y presupuestos– que se han llevado a cabo o se deberían ejecutar en el futuro para hacer del Ecuador un país en donde el estímulo al surgimiento de emprendimientos con fines productivos sea la base de la transformación productiva con equidad social.

Ahora, la pregunta que surge es cuánto de lo que está escrito como parte del marco institucional y organizacional de la promoción del emprendimiento logró pasar del discurso a la acción, o solamente se quedó en buenas intenciones gubernamentales como parte del gran proyecto nacional, impulsado por el Gobierno de la “Revolución Ciudadana”, denominado cambio de la matriz productiva ecuatoriana.

En los siguientes puntos, se van a analizar las acciones y los desafíos de las políticas públicas en cada uno de los momentos que forman parte del ciclo del emprendimiento.

Motivación, creatividad y planificación para el emprendimiento

En este campo que, ante todo, busca estimular actitudes emprendedoras en las personas, es importante el trabajo que se hace desde el ámbito educativo; resaltándose, como parte de las políticas públicas educativas nacionales la propuesta que, desde el Ministerio de Educación (ME), se ha promovido

para incorporar dentro de la malla curricular del Bachillerato General Unificado (BGU) la asignatura de *Emprendimiento y Gestión*, la cual, para fomentar el espíritu emprendedor –aplicado a la creación de nuevas empresas– en el ámbito del sistema educativo nacional, se enfoca al desarrollo de seis ejes temáticos: planificación y control financiero del emprendimiento; responsabilidad legal y social del emprendedor; investigación de mercado y estadística aplicada; economía para la toma de decisiones; formulación del proyecto de emprendimiento; y evaluación del proyecto de emprendimiento.

El desarrollo de estos seis ejes temáticos, en definitiva, contribuyen, a que “el estudiante, una vez finalizado el bachillerato, haya desarrollado sus capacidades de emprendimiento y que, al aplicarlas diariamente, se convierta en una persona que dinamice la sociedad en su conjunto, su familia, zona geográfica o ciudad y que, por lo tanto, genere fuentes de trabajo”.

Dentro de este eje del ciclo del emprendimiento también se debe resaltar –citando ejemplos relacionados a políticas públicas locales– el trabajo que vienen haciendo los Municipios de Quito y Guayaquil. En el primer caso, por medio de Conquito –Agencia de Promoción Económica del Distrito Metropolitano de Quito–, el gobierno local quiteño ha ido generando una serie de programas y proyectos dirigidos a impulsar la motivación, creatividad y capacidad de planificación en aquellas personas que se acercan y se identifican como potenciales emprendedores. Por su parte, el Municipio de Guayaquil tiene en operación un programa de largo alcance –denominado *Aprendamos*– que, soportado en el uso de un medio de comunicación masivo como es la televisión, busca, entre uno de sus ejes temáticos, incidir en la promoción de emprendedores. Solo por nombrar un ejemplo, se destaca un curso relacionado con el campo del emprendimiento digital.

Otro caso de promoción del emprendedorismo, desde el espacio de los gobiernos locales, es el trabajo que viene haciendo el Gobierno de la Provincia de Pichincha (GPP), sobre la base de la competencia establecida respecto al fomento productivo local en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD), mediante –dentro de su estructura organizacional– de dos departamentos especializados –Gestión de Apoyo a la Producción y Gestión de Economía Solidaria– que están dentro de la Secretaría Sectorial de Desarrollo Económico del GPP.

A pesar de estos esfuerzos que se han venido realizando desde el gobierno central y los gobiernos locales, de acuerdo con el estudio realizado por el Observatorio de la PyME de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede

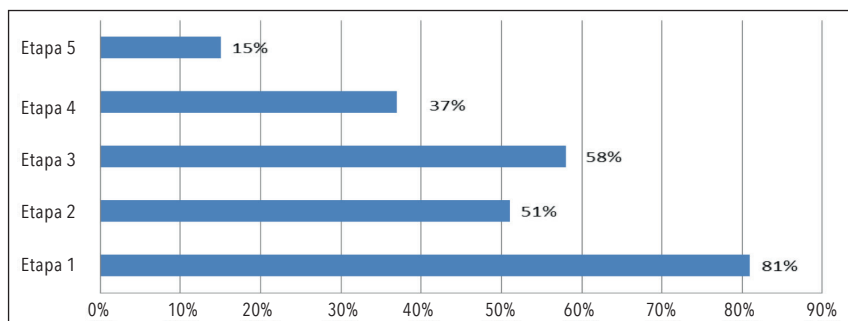
Ecuador y el Young Americas Business Trust (YABT, por su sigla en inglés), aún queda pendiente que, desde el ámbito de las políticas públicas, se generen directrices que contribuyan a que los esfuerzos públicos y/o privados, nacionales e/o internacionales sean canalizados de una manera más articulada, de tal forma que se incida en la desconcentración de proyectos que han tendido a ubicarse sobre todo en la fase de motivación para el emprendimiento. Alrededor de ocho de cada diez proyectos ejecutados, se concentran en actividades ligadas a charlas, conferencias, foros y/o seminarios dirigidos a la promoción del interés por crear una empresa propia (gráfico 2).

Financiamiento para el emprendimiento

Desde la banca pública y privada, se ha venido haciendo un trabajo importante en el financiamiento de aquellos emprendedores que ya tienen en funcionamiento sus negocios, mediante una serie de programas, proyectos y productos enmarcados dentro de las microfinanzas y las finanzas populares solidarias. Así, resaltando un caso del trabajo realizado por una organización estatal, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS), que, a lo largo de 2015, canalizó –como entidad financiera de segundo piso– alrededor de USD 100 millones como aporte al financiamiento de la microempresa y los actores de la economía popular y solidaria.

En donde aún hace falta trabajar, de forma significativa, es en la oferta de productos financieros dirigidos a financiar a los emprendedores que

Gráfico 2. Proyectos por etapa del ciclo del emprendimiento



Fuente: Estudio sobre el análisis de la situación actual del emprendimiento: Sus actores públicos y privados (Observatorio de la PyME / YABT).

Elaboración: Observatorio de la PyME, UASB-E.

están todavía con su proyecto en papel. De acuerdo con el estudio del Observatorio de la PyME/YABT, efectivamente se observa a este espacio con escasa participación de actores; solo alrededor del 37% de organizaciones promotoras del emprendimiento muestran interés por financiar a emprendedores, poniendo énfasis en aquellos que ya tienen su negocio en marcha.

En este ámbito, algo está haciendo la Alianza para el Emprendimiento y la Innovación (AEI) para revertir esta situación por medio de la oferta de líneas de financiamiento especializadas para emprendedores bajo la modalidad de fondos de capital de riesgo. También la Conafips tiene en funcionamiento un Fondo de garantía para operaciones de crédito de la economía popular y solidaria (FOGEPS), el cual busca convertirse en un servicio que beneficie a los emprendedores excluidos del crédito debido a sus dificultades para disponer de una garantía a la hora de ser atendidos con el financiamiento que requiere su nuevo negocio.

Apoyo al despegue o puesta en marcha del emprendimiento

Los espacios de mentoría son claves. Algo hace Conquito destinando parte de su infraestructura física para alojar a emprendedores en su fase de despegue. También se debe resaltar el trabajo promovido por el proyecto de *coworking* denominado Impaqto, mediante el cual una comunidad de emprendedores e innovadores sociales –de iniciativa privada– busca multiplicar el impacto de los proyectos de emprendimiento mediante la oferta de servicios como: espacios de *coworking*, talleres, incubación de proyectos y actividades de *networking*. Como se puede observar, todas estas iniciativas se convierten en un campo propicio al momento de apoyar a los proyectos de emprendimiento que se hallan en su fase de despegue o de puesta en marcha.

Ahora, claro, este momento requiere de la canalización de recursos en calidad de inversión dirigida a financiar las instalaciones físicas y la estructura organizacional de soporte. La atención efectiva del despegue de un proyecto de emprendimiento que, desde la óptica del pensamiento y acción sistémica, permitiría lograr un apoyo integrado a los emprendedores; surgiendo, así, la figura de lo que se tienden a denominar incubadoras de empresas, organizaciones dedicadas a atender el ciclo del emprendimiento de forma integrada.

En este punto, para terminar, algo que se ha encontrado, según estudio Observatorio de la Pyme/YABT, es que actores que apoyan al emprendimiento confunden el concepto de incubadora de empresas con la atención parcial a ciertas etapas del ciclo de emprendimiento, principalmente aquellas relacionados a la motivación, creatividad y planificación del emprendimiento. Sin darse cuenta de que, sin financiamiento y apoyo al despegue del emprendedor, el apoyo queda incompleto. Lo que sí se puede hacer es impulsar la puesta en funcionamiento de alianzas estratégicas de articulación orientadas a atender los cinco momentos del ciclo del emprendimiento que se ha venido analizando.

Políticas públicas de confianza

Dentro del proceso de estímulo al emprendimiento es clave la generación de políticas públicas orientadas a la construcción de confianza entre los actores que integran el ecosistema emprendedor todavía en proceso de consolidación; ya que quien desea crear una empresa, además de tener una oportunidad de negocios, también requiere de señales que le demuestren que las reglas del juego se mantendrán de forma permanente, generando así una percepción de que el lugar geográfico en donde va a emprender ofrece condiciones favorables para la actividad productiva que se piensa promover.

Ahora la pregunta que surge es: ¿de quién depende la construcción de confianza en un determinado territorio? La respuesta es todos, jugando el gobierno, con las políticas públicas, un rol clave. También inciden de forma directa –con su accionar especializado– la empresa privada, el sector financiero, los proveedores, el sector educativo, los gremios empresariales, los organismos internacionales y otros actores interesados en estimular el emprendedorismo en el país.

En el caso del diseño, implantación y evaluación de las políticas públicas en pro del impulso del emprendimiento, es importante que sean producto de la participación de los actores representativos involucrados e interesados en promover el emprendedorismo nacional. Un accionar de este tipo permitirá ir inyectando dosis de confianza a la hora de ir creando las condiciones necesarias para lograr la operación de un verdadero ecosistema emprendedor.

Todo este esfuerzo, como Francis Fukuyama (1996) lo plantea en su libro *Confianza*, basado en la metáfora de la máquina y el aceite, permitirá ir

introduciendo, al tejido productivo ecuatoriano, formas de relacionamiento en que fuertes dosis del lubricante *confianza* facilitará una aplicación más efectiva de los recursos que tiene disponible el país. La confianza en la optimización del funcionamiento de los recursos tangibles de la economía nacional actúa como el aceite a la hora de lubricar una máquina en operación.

Para los emprendedores, de igual manera, la confianza presente en las relaciones entre los actores que interactúan en un determinado lugar geográfico aparece como el potenciador de los recursos materiales, físicos y financieros. Por ejemplo, elevados niveles de confianza facilitarán los procesos de contratación entre actores; en muchos casos, bastará la palabra de las personas para llevar a cabo un proyecto o la compra o venta de un bien o servicio. También las políticas públicas se pueden convertir en la guía idónea y, sobre todo, confiable de la inversión con fines productivos, gracias a su permanencia en el tiempo y a las señales de certidumbre que puedan emitir hacia el tejido empresarial donde surgirán los nuevos emprendimientos.

Finalmente, según el estudio realizado por el Observatorio de la PyME y el *Young Americas Business Trust* (YABT, por su sigla en inglés), para poder llevar del discurso a la acción las políticas públicas focalizadas en el emprendimiento, existe una importante oportunidad de mejora, la cual tiene relación con el hecho de que, en Ecuador, hay preocupación por el estímulo del emprendimiento por parte de actores públicos, privados, nacionales e internacionales, pero hay todavía una escasa articulación. Ello conlleva a que se estén subutilizando recursos que, si fuesen adecuadamente articulados, el país tendría mejores resultados. Este escenario se alinea bastante bien con el punto de vista de Albert Hirschman en su obra *La estrategia del desarrollo económico*, cuando señala: “El desarrollo no depende tanto de saber encontrar combinaciones óptimas de recursos y factores de producción dados, como de conseguir, para propósitos de desarrollo, aquellos recursos y capacidades que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados” (Hirschman 1981, 17).

Lista de referencias

- Araque, Wilson. 2009. *Perfil del emprendedor ecuatoriano*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / Corporación Editora Nacional (CEN).
- Behn, Robert. 1992. “El análisis de políticas y la política”. En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar, 239-74. CDMX: Porrúa.

- Brewer, Garry. 1974. "The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline". *Policy Sciences* 5 (3): 239-44.
- DeLeon, Peter. 1994. "The Policy Science Redux: New Roads to Postpositivism". *Policy Studies Journal* 22 (1): 176-84.
- . 1997. "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier". *Gestión y Política Pública* 6 (1): 5-17.
- Dye, Thomas. 1987. *Understanding Public Policy*. Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- Fischer, Frank, y Herbert Gottweis, eds. 2012. *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Durham: Duke University Press.
- Fukuyama, Francis. 1996. *Confianza*. Buenos Aires: Atlántida.
- Heclo, Hugh, y Aaron Wildavsky. 1974. *The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics*. Londres: Macmillan.
- Hirschman, Albert. 1981. *La estrategia del desarrollo económico*. CDMX: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Jenkins-Smith, Hank y Paul Sabatier. 1993. "The Study of the Public Policy Process". En *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, editado por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith, 1-9. Londres: Macmillan.
- Oyarzábal de Miguel, Javier, coord. 2011. *Desarrollo económico, economía social y actividad empresarial*. Madrid: Fedea.
- Lasswell, Harold. 1956. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, Maryland: University of Maryland Press.
- . 1992a. "La orientación hacia las políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar, 79-104. CDMX: Porrúa.
- . 1992b. "La concepción emergente de las ciencias de políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar, 105-17. CDMX: Porrúa.
- Lowi, Theodore. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review* 32 (4): 298-310.
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. CDMX: FCE.
- Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO). 2013. *Proyecto para el fomento de las mipymes ecuatorianas*. Quito: MIPRO.
- Observatorio de la PyME de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y Young Americas Business Trust (YABT). 2014. *Estudio sobre el análisis de la situación actual del emprendimiento: sus actores públicos y privados*. Documento de trabajo. Octubre.
- Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- Roth, André. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: SENPLADES.
- . 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES.
- . 2013. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.

- Stone, Deborah. 2002. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nueva York: W. W. Norton and Company.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Torgerson, Douglas 1992. "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar, 197-237. CDMX: Porrúa.

Inclusión de la pyme dentro del proceso de cambio de la matriz productiva

Wilson Araque Jaramillo

Andrés Argüello S.

Jairo Rivera Vásquez

El cambio de la matriz productiva ecuatoriana es una propuesta que tiene su origen en el Gobierno presidido por Rafael Correa Delgado, la cual fue planteada y respaldada con importantes discursos presentes en los instrumentos legales y de planificación del Ecuador, los cuales, para pasar de las buenas intenciones a acciones reales –desafío clave al que se enfrenta toda política pública– muestran todavía que, sobre lo ocurrido en la práctica, existe un camino por recorrer.

La distancia de ese camino se presenta como grande, hasta llegar a la ansiada transformación de la producción nacional; pues, al analizar el contexto general de la economía ecuatoriana, esta, para el año 2015, produjeron USD 70.353 millones en bienes y servicios, es decir, 0,2% menos que el año anterior. En ese mismo período, se exportaron USD 18.352 millones e importaron USD 20.450 millones, cerrando 2015 con una balanza comercial negativa de USD 2.098 millones según los datos presentados por el Banco Central del Ecuador (BCE).

Ahora bien, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), para finales de 2015, la pobreza a escala nacional se ubicó en 23,3% y la pobreza extrema, en 8,5%. En el mismo período, se registró una población económicamente activa (PEA) de 7,5 millones de personas, de las cuales 1,1 millones se encontraban en condiciones de subempleo, 1,9 millones en otras formas de empleo inadecuado y 574.061 con empleos no remunerados, esto quiere decir, 3,6 millones de personas con empleos en condiciones inadecuadas, mientras que, 3,5 millones se encontraban con empleo adecuado y 357.892 en el desempleo.

Frente a esta realidad, surge como necesaria la reflexión que se pueda hacer sobre el contenido de la propuesta, la acciones implementadas y los retos que en el futuro de corto, mediano y largo plazo tiene está tan habla-

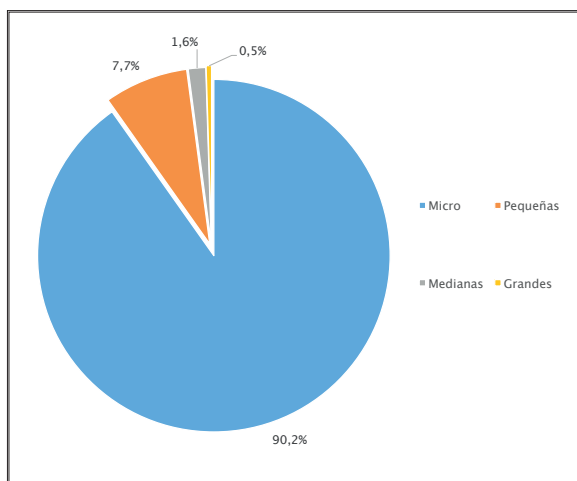
da propuesta de cambio de la matriz productiva ecuatoriana; la cual resulta necesario estudiar con un foco puesto en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme), debido al peso que este sector tiene dentro de la estructura del tejido empresarial del Ecuador en términos del peso en cuanto al número de establecimientos, aporte a la producción y a la generación de empleo.

A continuación, se presenta un análisis que busca encontrar evidencias que ayuden a dar respuesta a la pregunta: ¿cómo han sido incluidas las pyme dentro del proceso de cambio de la matriz productiva?; eso sí, entendiendo de forma sistémica a todos los actores que intervienen en la puesta en marcha de un conjunto de acciones dirigidas a hacer realidad una propuesta que, pensando en el bienestar nacional, se podría convertir en una base clave del mejoramiento de las condiciones de vida de todos los seres humanos que habitan Ecuador, un país con grandes potencialidades que están esperando ser estimuladas de forma integrada por los gobernantes nacionales y/o locales de turno.

Importancia de la mipyme dentro del tejido productivo ecuatoriano

En primer lugar, es importante definir lo que se entiende por micro, pequeña y mediana empresa. Para ello, se toma como referencia a la resolución de la Comunidad Andina (CAN) 1260, generada el 21 de agosto de 2009, la cual ha servido como base para establecer la definición de mipyme y, así, los países que conforman la CAN puedan, a partir de la estandarización de este concepto, realizar –con mayor facilidad y objetividad– estudios de carácter comparativo y/o diseñar y evaluar políticas públicas nacionales y/o regionales.

De acuerdo con esta resolución de la CAN, las empresas se pueden clasificar según el número de trabajadores y el valor de sus ventas. Para el primer caso, la clasificación es la siguiente: microempresa (de 1 a 9 trabajadores), pequeña empresa (de 10 a 49 trabajadores), mediana empresa (de 50 a 199 trabajadores) y gran empresa (de 200 o más trabajadores). En el segundo caso, las mipymes se clasifican, considerando sus ventas anuales, de la siguiente forma: USD 100.001 a USD 1'000.000), mediana empresa (ventas de USD 1'000.001 a USD 5'000.000) y empresa grande (ventas iguales o mayores de USD 5'000.001).

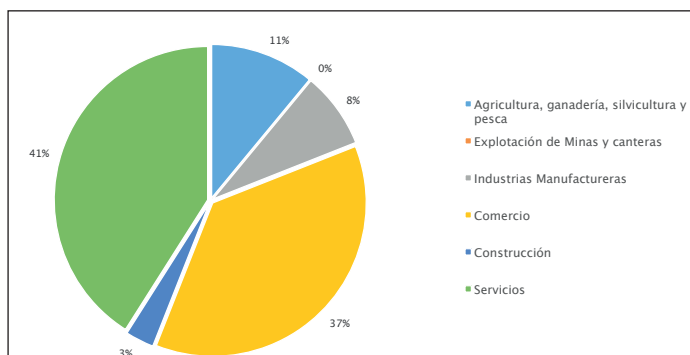
Gráfico 1. **Empresas por tamaño**

Fuente: INEC (2014).
Elaboración propia.

Ahora, es importante resaltar el peso que las mipyme tienen para el desarrollo productivo del país en cuanto al aporte a la generación de empleo y a la producción de los bienes y servicios que requiere la población para la satisfacción de sus necesidades básicas. Según el Directorio de Empresas 2014 del INEC, la estructura empresarial está dominada, en cuanto a número de establecimientos, por las mipyme –99,5% de empresas pertenecen a esta categoría (gráfico 1)–.

Cabe señalar que debido a la gran cantidad de empresas de tamaño micro, pequeño y mediano, la producción y abastecimiento de bienes y/o servicios se encuentra en manos de los propietarios de este tipo de empresas, lo cual permite establecer que las políticas de apoyo a la producción deben estar enfocadas hacia este sector, obviamente sin descuidar a las grandes empresas, las cuales, por los recursos que acumulan, pueden tener una gran influencia en el desarrollo productivo, así como en el apoyo a las mipyme.

Una vez que se ha establecido el peso que tienen las empresas dentro del tejido productivo por su tamaño, es importante que se especifique la concentración por rama de actividad. De acuerdo al Directorio de Empresas del INEC, la mayor parte de las mipyme señalan estar vinculadas a actividades dentro del campo de los servicios (40,8%). En segundo lugar, se ubican las empresas que realizan actividades ligadas al comercio (36,6%), se-

Gráfico 2. Mipyme por sectores económicos

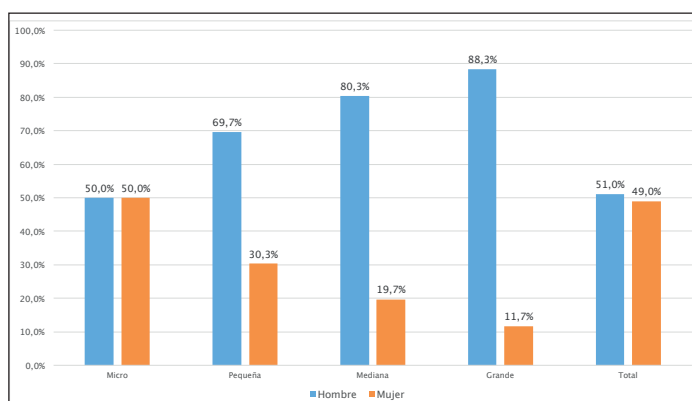
Fuente: INEC 2014.
Elaboración propia.

guidas por las mipyme que se encuentran en el campo de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (10,6%) (gráfico 2). Es necesario, también, resaltar que las micro, pequeñas y medianas empresas del sector manufacturero representan el 8% y las de la construcción, el 3,5% del total de este tipo de empresas.

Estructura de la pyme ecuatoriana por sexo

Analizando la información del Censo Nacional Económico 2010 del INEC sobre el sexo de los propietarios y gerentes de las empresas ecuatorianas, se puede observar (gráfico 3) que el 51% de estas señalaron que un hombre es el propietario o gerente de la empresa, frente a un 49% que indicó tener a una mujer.

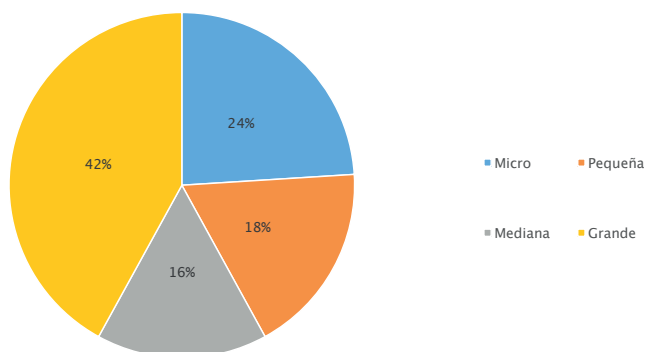
Cuando se analiza el sexo de los propietarios considerando el tamaño de las empresas, se puede ver que la diferencia de participación a favor de los hombres tiende a aumentar a medida que se incrementa el tamaño de la empresa. En el caso de las microempresas, se observa que el 50% de los negocios indicaron tener como propietario a un hombre y el otro 50% a una mujer, no así en las pequeñas y medianas empresas en que la mayor parte de propietarios o gerentes son hombres; diferencia que aumenta, aún más, en la empresa grande, pues, apenas un 11,7% de estas indicaron tener a una mujer como propietaria o gerente.

Gráfico 3. **Sexo del gerente o propietario**

Fuente: INEC 2011.
Elaboración propia.

La mipyme como fuente de trabajo

Para la mayoría de los ecuatorianos, el trabajo es su principal fuente de ingreso. Las oportunidades de empleo remunerado ofrecen a los hogares la posibilidad de aumentar el consumo y mejorar las condiciones de vida, tal como lo señala el *Informe sobre desarrollo mundial 2013*, publicado por el Banco Mundial: a medida que los países crecen económicamente, el empleo también aumenta, generando así más ingresos y beneficios, los cuales mejoran las condiciones de vida de la población (2013, 9).

Gráfico 4. **Aporte a la generación de empleo**

Fuente: INEC 2014.
Elaboración propia.

Las micro, pequeñas y medianas empresas cumplen un papel fundamental en el mercado laboral ecuatoriano, pues aproximadamente 6 de cada 10 empleos formales que existen en el país, son generados por este tipo de empresas (gráfico 4). Algunos aspectos relevantes que señalar son que, en los establecimientos denominados como microempresas, es donde se concentra un mayor número de personas trabajando (24%), así también, del total de personas empleadas en las mipyme, el 61,6% son hombres y el 38,4% son mujeres.

Ingreso por ventas de las mipyme

Finalmente, dando un vistazo a las ventas de las mipyme, se puede observar que 97% de estas pertenecen a los ingresos registrados por transacciones nacionales, mientras que el 3% corresponden a las ventas realizadas en los mercados extranjeros.

Ahora, comparando el peso que tienen las mipyme frente a las grandes empresas –en lo que se refiere al aporte por la generación de ingresos vía venta de los bienes y/o servicios que producen– se observa que las micro, pequeñas y medianas aportan, aproximadamente, USD 30 de cada USD 100 generados en el tejido empresarial ecuatoriano; es decir que el peso que tiene la gran empresa –a la hora de generar ingresos– es dos veces mayor al peso de la mipyme –sector que, en cambio, concentra el grueso de la generación de fuentes de trabajo–.

Política pública del cambio de la matriz productiva

El fundamento conceptual del cambio de la matriz productiva está en ideas desarrollistas sobre transformación productiva de las sociedades, en que se busca mejorar la industria interna, exportar productos con mayor valor agregado, mejorar la posición de términos de intercambio, y regulación de las deficiencias del mercado desde una posición activa del Estado¹ (Braña 2016, 15; CEPAL 2012, 292). En ese sentido, el cambio productivo

1. Un cambio estructural requiere de un Estado que cumpla tres condiciones: 1. políticamente legitimado; 2. capacidad de coordinar actores en torno a proyectos de largo alcance; y, 3. claridad de objetivos para impulsar los procesos del cambio (CEPAL 2012, 292).

se sustenta en políticas públicas que permiten obtener beneficios de mediano y largo plazo.

La matriz productiva se refiere a “la forma cómo se organiza la sociedad para producir determinados bienes y servicios, no se limita únicamente a los procesos estrictamente técnicos o económicos, sino que también tiene que ver con todo el conjunto de interacciones entre los distintos actores sociales que utilizan los recursos que tienen a su disposición para llevar adelante las actividades productivas” (SENPLADES 2012, 7). El cambio de la matriz productiva en Ecuador es un tema aún en proceso, en desarrollo, reimpulsado durante la última década.²

La producción de bienes primarios, sin mayor valor agregado, y exportaciones altamente concentradas³ han sido las principales características de la matriz productiva nacional. Ante ello, surge la propuesta de cambio con la intención de transformar estructuras productivas e incorporar conocimiento. Desde la Constitución de 2008, en su art. 284, se tiene como objetivos de la política económica el “incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémica” y la “incorporación del valor agregado con máxima eficiencia” (Ecuador 2008, art 284).

En relación con las mipyme, en el art. 288, se indica que se “priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas” (Ecuador 2008, art. 288). León (2016, 116) considera que el cambio de la matriz productiva debería propender hacia un cambio de la matriz económica, incluyendo de manera integral los diferentes procesos económicos y las estructuras institucionales que los determinan.

La *Agenda para la transformación productiva* (2010) fue uno de los planes concretos relacionados con el cambio de la matriz productiva. En la *Agenda* se planteaba que “es necesario superar la matriz primaria exportadora extractiva y dirigirnos hacia un mayor desarrollo tecnológico, una diversificación productiva y una diferenciación en términos de productos, mercados y actores, que nos permitan insertarnos en una economía globalizada y apro-

2. El proceso de cambio de la matriz productiva se ha visto influenciado por el Gobierno coreano, mediante el programa de cooperación técnica denominado Knowledge Sharing Program (KSP), que pretende profundas transformaciones dirigidas desde el Estado (SENPLADES 2012, 22).
3. Sánchez (2016, 186) considera que las ideas de transformación productiva tienen dos problemas estructurales complejos: frágil especialización productiva y heterogeneidad estructural de la economía ecuatoriana.

vechar sus oportunidades” (MCPEC 2010, 33). Con respecto a la mipyme, se indicaba que “su fortalecimiento y desarrollo integral es esencial para lograr el objetivo de cerrar las brechas en materia de productividad y capacidad exportadora que contribuyen a la heterogeneidad estructural y perpetúan altos niveles de desigualdad económica y social” (MCPEC 2010, 117).

Posteriormente, desde el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, se establecen dos objetivos principales ligados con el cambio de la matriz productiva: “Impulsar la transformación de la matriz productiva”,⁴ y “asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica”⁵ (SENPLADES 2013, 91). En este documento, se pretende promover a las mipymes “mediante mecanismos de asistencia técnica, circuitos económicos, aglomeración de economías familiares, sistemas de comercialización alternativa, fortalecimiento de la capacidad de negociación y acceso a financiamiento, medios de producción, conocimientos y capacidades, acorde a las potencialidades territoriales” (SENPLADES 2013, 122).

A su vez, en 2013, dentro de la Vicepresidencia de la República, se creó la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para el cambio de la matriz productiva, mediante el Decreto Ejecutivo 1505, que de acuerdo con su art. 1 tenía la finalidad de “planificar, coordinar, articular y dar seguimiento a las políticas y acciones que desarrollen las distintas instituciones que conforman la Función Ejecutiva y tengan relación con el cambio de la matriz productiva, en el marco de la planificación y desarrollo nacional”. Desde marzo de 2015, se dispone de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva, donde se recogen los avances realizados en este período y se plantean objetivos y metas de corto plazo, hasta el año 2017. En referencia con las mipymes, se pretende principalmente mejorar la capacitación, aumentar el flujo de recursos y la participación en los procesos de compra pública. A continuación se presenta la estrategia, sus dimensiones y puntos principales.

4. En este objetivo, se plantea principalmente el diversificar la producción, generar mayor valor agregado, promover la intensidad tecnológica en la producción, fortalecer la economía popular y solidaria (EPS) y la mipyme en la estructura productiva e impulsar la competitividad y productividad sistémica.
5. En este objetivo, se plantea principalmente la reestructuración de la matriz energética acorde los criterios de transformación de la matriz productiva.

Estrategia nacional para el cambio de la matriz productiva

El objetivo de la estrategia es “impulsar la transición del país de una economía basada en recursos primarios y sobre todo petroleros, a una economía pospetrolera basada en el conocimiento, único recurso infinito” (Vicepresidencia de la República 2015, 7). A su vez, se plantea acortar las brechas entre los sectores de alta y baja productividad (Braña, Domínguez y León 2016, 6). En ese sentido, la estrategia plantea objetivos y metas relacionadas con la innovación y eficiencia, balanza comercial, trabajo adecuado y gestión ambiental, así:

Tabla 1. Dimensiones de la estrategia nacional para el cambio de la matriz productiva

Fortalecimiento del sistema productivo	Reducción del déficit comercial	Generación de trabajo adecuado	Promoción de la sustentabilidad ambiental
<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la producción intensiva en innovación, tecnología y conocimiento Incrementar el valor de la producción e incorporar el componente ecuatoriano Incrementar la productividad y la calidad 	<ul style="list-style-type: none"> Sustituir estratégicamente importaciones Aumentar y diversificar las exportaciones Diversificar la producción y los mercados 	<ul style="list-style-type: none"> Generar empleo adecuado Reducir las brechas de productividad territorial, sectorial y tamaño de empresas 	<ul style="list-style-type: none"> Promover la sustentabilidad ambiental

Fuente: Vicepresidencia de la República 2015.
Elaboración propia.

De la misma manera, existen tres cadenas productivas prioritarias: 1. agroalimentario, 2. cadenas vinculadas a industrias básicas, y 3. servicios. La primera cadena pretende aprovechar las ventajas comparativas del país y las mipymes pueden ser una parte importante de la misma. En la segunda cadena, se busca reducir la dependencia externa y se pretende incursionar en sectores de mayor participación de capital, por lo que las mipymes tienen reducidas oportunidades. Finalmente, en la tercera cadena, ligada a actividades intensivas en conocimiento e innovación, el sector mipyme puede aprovechar las oportunidades del mercado.

Tabla 2. Cadenas productivas prioritarias

Sector agroalimentario	Cadenas vinculadas a industrias básicas	Servicios
<ul style="list-style-type: none"> • Elaborados de cacao • Elaborados de café • Elaborados de pescado y maricultura • Elaborados de productos lácteos 	<ul style="list-style-type: none"> • Derivados del petróleo • Metalmecánica • Químicos y farmacéuticos • Papel y cartón • Plástico y caucho 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento y tecnología: software y servicios a las TIC • Turismo • Gestión integral de residuos sólidos: reciclaje • Logística: multimodal

Fuente: Vicepresidencia de la República 2015.
Elaboración propia.

Los tres componentes principales de la estrategia son: a) mejoramiento de la competitividad sistémica de la producción y favorecer el entorno de innovación y competitividad; b) desarrollo de un conjunto de cadenas productivas priorizadas; y c) impulso a las industrias básicas y potenciar sus encadenamientos. En suma, la política pública ligada al cambio de la matriz productiva en Ecuador ha pretendido modificar factores estructurales, y probablemente se aprecien resultados en el mediano y largo plazo.

Actualmente, los resultados se alejan de las metas planteadas para el año 2017 y probablemente muchas de ellas no se cumplan, principalmente las relacionadas con la elaboración y exportación de productos con alto valor agregado. Uno de los principales motivos es que el proceso de industrialización seleccionado no ha tomado en cuenta las capacidades productivas del país, como lo sugiere el concepto de proximidad de Haussman, sino más bien, ha elegido el camino de creación de nuevas industrias básicas, para las cuales no se dispone de tecnología, insumos, ni tejido productivo donde insertarlas (Caria 2016, 155).

Cambio de la matriz productiva en la pyme

Para analizar los cambios que se han ido generando en el sector de la pyme –con énfasis en la pequeña y mediana industria (PYMI)– producto de las acciones gubernamentales, de los propios empresarios, la academia y otros actores interesados en mejorar la competitividad del tejido productivo nacional; se va a tomar como base, por un lado, la situación competitiva que la PYMI mostró a comienzos de la primera década de 2000 –a partir del *Diagnóstico de la pequeña y mediana industria del Ecuador*, impulsado por el Ministerio de Industrialización, Comercio Exterior, Pesca y Compe-

Tabla 3. **Variables descriptoras de la evolución de la PYMI**

Variable	Diagnóstico MICIP 2002	Promedio Encuesta Cuatrimestral de Coyuntura (2011-2015)	Otros argumentos
Número de trabajadores	19 trabajadores	29 trabajadores	
Turnos de producción usados		8,45 horas diarias en 5,19 días semanales promedio de operación	Un solo turno –73,9%, dos turnos –20,4%– y tres turnos –4,8%– (Universidad Eafit de Colombia, Insotec del Ecuador y Corporación Andina de Fomento (CAF); 1996)
Establecimientos que exportan	6% del total de las PYMI.	6% del total de las PYMI.	5% del total de las PYMI (Universidad Eafit de Colombia, Insotec del Ecuador y Corporación Andina de Fomento (CAF); 1996).
Destino principal de exportaciones	El 44,5% está concentrado en la CAN	Perú (2,18) y Colombia (2,12) los mercados con “mayor puntaje” en cuanto a la prioridad de mercado que dan las PYMI que exportan y las que están pensando exportar	
Uso de materia prima nacional	52% del total de las PYMI	74% del total de las PYMI	
Preocupación por el tema medioambiental	La preocupación el cuidado medioambiental ha sido uno de los temas menos atendidos en la agenda de la gestión empresarial (24% de las empresas ha recibido capacitación en gestión ambiental).	El conocimiento que la empresa tiene sobre los principios y conceptos de la responsabilidad social en un 48,9% se ubica en “medio” y 15,5% “bajo” y 7,8% “ninguno”	
Percepción del talento humano contratado	65% de PYMI siente que los recursos humanos no están suficientemente aptos para desempeñarse con eficiencia	73% ve como positiva la calidad del recurso humano que contrata (56,2% percepción buena y 17,1% muy buena)	
Capacitación y asistencia técnica	a) El 60,8% de las empresas no ha recibido ningún proceso de capacitación o de asistencia técnica b) El 73% no tiene entre sus prioridades la capacitación pues, o no capacita o lo hace esporádicamente	a) 20% se preocupó por “aumentar” la demanda de servicios de asesoría empresarial –las demás permanecieron igual o disminuyeron– b) 23% se preocupó por “aumentar” las horas de capacitación de sus trabajadores –las demás permanecieron igual o disminuyeron–	

Financiamiento	El 49,8% de las empresas expresan que tienen un elevado grado de dificultad para acceder a créditos	El 60% ve como positiva la facilidad de acceso a las fuentes de financiamiento (mejor percepción positiva hacia el sector privado –59% percepción positiva frente al 44% del sector financiero público–)	
Acceso a información e infraestructura tecnológica	a) Información: alrededor del 63,7% de empresas se sienten afectadas debido a una insuficiente información tecnológica b) Infraestructura: alrededor del 60% percibe como fuerte limitante la falta de infraestructura tecnológica	a) 77% ve como positiva la facilidad de acceso a información tecnológica b) 79% ve como positiva la facilidad de acceso a servicios de internet	
Rol de los gremios empresariales	La oferta de servicios de apoyo al mejoramiento de la productividad y competitividad de sus afiliados, en general, todavía tiene un escaso desarrollo (oferta de capacitación corta (22,6%), ferias y exposiciones (10,4%), informativos de relaciones públicas (43,4%))	59% ve como positiva la acción que vienen llevando a cabo los gremios (49,6% buena percepción y 9,6% muy buena)	
Rol del Estado	“Frente al abandono del rol del Estado como promotor del desarrollo”, el 90% de empresas se pronunció por una ley específica de apoyo a la PYMI	a) 45% percibe como positivo el soporte desde los gobiernos locales (38,4% buena y 6,4% muy buena) b) 45% percibe como positivo el soporte desde el gobierno central (38,9% buena y 6,5% muy buena) c) 61% ve al clima de inversiones entre regular y negativo d) 67% ve al clima político entre regular y negativo. e) 69% ve a la seguridad jurídica entre regular y negativa f) 82% ve como positivas las facilidades de acceso a servicios básicos (55,6% buena y 26,3% muy buena) g) 80% ve como positivas las facilidades de acceso a carreteras, puertos y aeropuertos (57,2% buena y 22,9% muy buena)	

Política arancelaria	Los empresarios sienten que la política arancelaria no es coherente con las necesidades del desarrollo industrial. Esto se advierte en la relación entre las tarifas para bienes de capital, productos elaborados y materias primas.		A 2015 y 2016, la principal queja del sector empresarial son las salvaguardias establecidas por el gobierno de turno.
-----------------------------	--	--	---

Fuente: Diagnóstico de la pequeña y mediana industria del Ecuador (Micip 2002) y Encuesta Cuatrimestral de Coyuntura de la PyME (Observatorio de la PyME, UASB-E 2011-2015).
Elaboración propia.

tividad (MICIP) de esa época– y, por otro, los resultados que se han obtenido –desde 2011– con la aplicación y análisis de la Encuesta de Coyuntura de la pyme que el Observatorio de la Pyme de la UASB-E lleva a cabo de forma cuatrimestral.

Como se puede observar en la tabla 3, existen variables que, durante trece años aproximadamente, han tendido a quedarse sin modificación; es decir se han convertido en problemas productivos estructurales y que, para su solución, también necesitan de soluciones estructurales, lo cual da a entender que se requerirán de varios años, ingentes recursos y una voluntad fuerte de actores públicos y privados nacionales e internacionales para enfrentarlos y de manera seria, creativa y perseverante mejorar la competitividad de la pequeña y mediana industria ecuatoriana que, por sus potencialidades internas aún no estimuladas, se puede convertir en un sector de actividad económica clave a la hora de generar empleo y, en una economía dolarizada, traer dólares del exterior producto de su internacionalización que se lograría una vez que las empresas mejoren sus niveles de calidad y productividad operacional basados en una estrategia nacional, sectorial y organizacional levantada sobre los principios del pensamiento y acción sistémica.

Dentro de los problemas estructurales que, para el país, son oportunidades de mejoramiento, se va a resaltar tres que, al momento de su atención, muestran una interrelación que puede ser potenciada:

Baja orientación exportadora: entre 2002 y 2015, casi no hay una variación en el porcentaje de las empresas que orientan sus productos a mercados de otros países –alrededor del 6% de PYMI–. En cuanto a la prioridad de los mercados de destino, también se observa una tendencia a preferir mercados cercanos de la Comunidad Andina. De ahí la necesidad, por un lado, de generar nuevos acuerdos comerciales para el destino de las expor-

taciones de las PYMI ecuatorianas –gracias al trabajo articulado de los entes gubernamentales competentes y el sector productivo privado– y, por otro, al diseño y ejecución de políticas públicas convertidas en programas y proyectos –con la respectiva asignación de recursos financieros– orientados a ofrecer financiamiento especializado para exportar, formar mano de obra calificada y a impulsar programas estimuladores de la asociatividad entre PYMI y otro tipo de organizaciones, independientemente de su tamaño.

Capacidad ociosa instalada: en general, en el período analizado, se observa que la mayoría de empresas, en promedio, tienden a trabajar un solo turno de producción, lo cual se convierte en un indicador de que, en el resto de horas, las fábricas de las PYMI tienden a no ser utilizadas; encareciendo, como es natural, los costos unitarios de producción. Ahora, claro, desde la óptica positiva, esa capacidad que esta ociosa podría ser aprovechada el momento en que se pongan en acción estrategias dirigidas, por ejemplo, a aumentar la orientación exportadora analizada en el punto anterior.

Seguridad jurídica y clima de negocios: estos dos ámbitos muestran una percepción mayoritaria entre regular y negativa, la cual se convierte en un freno para el estímulo de la inversión empresarial y, por ende, para el incremento de la producción que, como ya se dijo, puede ser usada para fines de exportación y/o sustitución inteligente de productos importados.

En lo que tiene que ver con los ámbitos que muestran mejoría están los siguientes: aprovisionamiento y acceso a servicios básicos, acceso a información e infraestructura tecnológica, posibilidad de acceder a fuentes de financiamiento, acceso a talento humano mejor preparado, tendencia a usar en mayor grado materia prima nacional, entre los más relevantes.

Finalmente, como se vio en puntos anteriores, a pesar de que han surgido buenas intenciones presentes en los discursos de leyes y políticas públicas, todavía hay un trabajo por hacer a la hora convertir esas buenas intenciones en hechos reales que contribuyan, sobre todo, desde el entorno macro en articulación con el meso y micro, a mejorar la posición competitiva del sector de la pequeña y mediana empresa. Surge así la necesidad de plantear algunas recomendaciones que contribuyan a la consecución de una verdadera transformación productiva nacional:

- A lo largo de su historia, Ecuador se ha caracterizado por ser un país primario exportador. Durante el siglo XIX, el cacao fue el principal producto de exportación; a mediados del siglo XX, fue el banano y, desde los 70, el petróleo ha sido la principal exportación. Con la intención de

modificar esta estructura socioeconómica de débil producción industrial, aparece, en 2015, la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva, la cual, para su efectiva implementación, requiere de un proceso de diálogo y acción público y privado orientado a consolidar un sistema productivo basado en la eficiencia e innovación, la reducción del déficit comercial, la generación de trabajo adecuado y la promoción de la sustentabilidad ambiental.

- El cambio de la matriz productiva en Ecuador es un proceso en desarrollo. Desde el Estado, se han realizado esfuerzos para avanzar en la diversificación productiva e incorporación de valor agregado. Sin embargo, las metas planteadas en la estrategia distan bastante de la realidad, y entre las principales causas se encuentra el impulso a industrias donde existía poco o nulo conocimiento, tecnología y capacidades productivas.
- Como un reto clave, aparece el que los gobiernos locales y el gobierno central –de manera interrelacionada y colaborativa– sean más creativos y perseverantes a la hora de ir encontrando nuevas alternativas que contribuyan de forma directa a un efectivo y no solo discursivo cambio de la estructura de la producción nacional; en que, con hechos, se tangibilice el mayor valor agregado a la producción de bienes y servicios, la consolidación de una sociedad del conocimiento como base de un sistema productivo innovador y la transformación de un modelo primario exportador vigente por décadas, hasta la actualidad.
- Debido a la gran cantidad de micro, pequeñas y medianas empresas que existen en el tejido productivo ecuatoriano, una estrategia que se puede impulsar, tanto desde el sector público como privado, es la asociatividad empresarial, pues esta ayudará a las mipymes a enviar sus productos a otros países, incrementando las ventas externas, generando un mayor ingreso de dólares al país y mejorando la balanza comercial nacional, algo muy importante en una economía que tiene como modelo monetario a la dolarización.

Lista de referencias

- Banco Mundial. 2013. *Informe sobre desarrollo mundial 2013*. Washington: Banco Mundial.
- Braña, Francisco. 2016. “El pensamiento desarrollista y neodesarrollista en América Latina y el buen vivir: Continuidades y cambios”. En *Buen Vivir y cambio de la matriz productiva: Reflexiones desde Ecuador*, editado por Francisco Bra-

- ña, Rafael Domínguez y Mauricio León, 15-84. Quito: Friedrich Ebert Stiftung (FES) / ILDIS / Universidad de Cantabria.
- Braña, Francisco, Rafael Domínguez y Mauricio León. 2016. *Buen Vivir y cambio de la matriz productiva: Reflexiones desde Ecuador*. Quito: FES / ILDIS / Universidad de Cantabria.
- Caria, Sara. 2016. "Cambio de la matriz productiva y estructura exportadora". En *Buen Vivir y cambio de la matriz productiva: Reflexiones desde Ecuador*, editado por Francisco Braña, Rafael Domínguez y Mauricio León, 133-63. Quito: FES / ILDIS / Universidad de Cantabria.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2011. *Resultados Censo Nacional Económico*. Quito: INEC.
- . 2014. *Directorio de empresas y establecimientos*. Quito: INEC.
- León, Mauricio. 2016. "Economía del buen vivir y cambio de la matriz económica". En *Buen Vivir y cambio de la matriz productiva: Reflexiones desde Ecuador*, editado por Francisco Braña, Rafael Domínguez y Mauricio León, 85-127. Quito: FES / Ildis / Universidad de Cantabria.
- MCPEC (Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad). 2010. *Agenda para la transformación productiva*. Quito: MCPEC.
- Ministerio de Industrialización, Comercio Exterior, Pesca y Competitividad (MICIP) e Inostec. 2002. *Diagnóstico de la pequeña y mediana industria del Ecuador*. Quito: MICIP.
- Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E). 2011-2015. Observatorio de la PyME. *Encuesta de Coyuntura de la pyme (2011-2015)*. Quito: UASB-E.
- Sánchez, Jeannette. 2016. "Buen vivir, cambio de la matriz productiva y convergencia interna". En *Buen Vivir y cambio de la matriz productiva: Reflexiones desde Ecuador*, editado por Francisco Braña, Rafael Domínguez y Mauricio León, 169-214. Quito: FES / ILDIS / Universidad de Cantabria.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2012. *Transformación de la matriz productiva: Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*. Quito: SENPLADES.
- . 2013. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.
- Universidad Eafit, Inotec y Corporación Andina de Fomento (CAF). 1996. *La gestión de la pequeña y mediana industria en los países andinos*. Mimeo Inotec.
- Vicepresidencia de la República. 2015. *Estrategia Nacional para el cambio de la matriz productiva*. Quito: Vicepresidencia de la República.

El ascenso del autoritarismo electoral en Ecuador (2007-2015)¹

 César Montúfar

La llamada tercera ola de democratización no implicó necesariamente una ampliación de la democracia representativa a escala mundial, pues la ocurrencia de elecciones regulares en un país es solo una condición, pero no la única, para definir a un régimen político como democrático. Autores como Linz (2000, 33-34), Schedler (2006, 1-2), Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2001, 37), Diamond (2002, 23), Levitsky y Way (2010, 23) y Morlino (2007, 20), entre otros, han señalado la aparición de numerosos sistemas políticos no democráticos en todo el mundo que llevan a cabo elecciones con regularidad, aunque no elecciones competitivas, que presentan rasgos autoritarios cruciales y dominantes sobre todo el sistema político. Como ha sido considerado por Schedler (2006), Diamond (2002) y Levitsky y Way (2010), las elecciones pueden funcionar como instrumentos de manipulación de las élites autocráticas, más que como medios de participación y rendición de cuentas. Por ello, niveles adecuados de competencia electoral y condiciones mínimas de integridad electoral, en lugar de solamente la condición de llevar a cabo elecciones, deben tomarse como criterios básicos de las democracias contemporáneas.

Esta consideración es importante en América Latina y, en particular, en la región andina, donde encontramos una larga tradición autocrática. En nuestra región, el autoritarismo ha estado asociado con regímenes militares o la represión y violentos golpes de Estado contra gobiernos elegidos. Por esta razón, la prevalencia de eventos electorales y presidentes civiles ha sido vinculada de forma automática con regímenes democráticos. A ello ha contribuido también la comunidad internacional. El solo restablecimiento de

1. Esta ponencia fue presentada en el seminario La Región Andina Hoy: Desafíos políticos, económicos e internacionales, Oxford, 5-6 de mayo de 2016. Traducción del inglés al español, Adrián Montúfar.

elecciones y de algunos derechos civiles y políticos ha sido asumido por la misma como las credenciales válidas de regímenes democráticos.

Sin embargo, especialmente desde la década de 1990, América Latina se pobló de regímenes híbridos, exhibiendo líderes elegidos con un fuerte apoyo popular, pero que carecen de otros elementos democráticos importantes como la rendición de cuentas, el respeto a los derechos básicos, el equilibrio de poderes. En esta década, cuando las políticas de ajuste neoliberal dominaron en toda la región, Guillermo O'Donnell (1997) llamó a los gobiernos de Menem, Salinas o Fujimori “democracias delegativas”, y esta definición se convirtió en la denominación estándar para varios regímenes dudosamente democráticos de América Latina, aunque en el caso de Fujimori, era claro que no estábamos frente a una democracia, ni siquiera delegativa, sino frente a un auténtico régimen autoritario.

Las cosas resultaron mucho más complicadas con el inicio del nuevo siglo. La aparición de lo que Carlos de la Torre (2013) acuñó de populismo radical en Venezuela, Ecuador y Bolivia desafió varios conceptos y definiciones anteriores. El auge internacional de las materias primas provocó un flujo de recursos sin precedentes hacia las economías orientadas al petróleo y a la exportación de minerales y, de repente, los Estados se transformaron en actores nacionales e internacionales ricos, con discursos antiimperialistas, antipolíticos y antioligárquicos, políticas de redistribución a favor de los pobres y los excluidos, y una agenda de refundación en torno a procesos constituyentes. Chávez, Morales y Correa defendieron esta tendencia en América del Sur bajo la etiqueta de socialismo del siglo XXI. A pesar de sus diferencias idiosincráticas, los tres presidentes disfrutaron de un apoyo mayoritario y entusiasta de sus poblaciones; los tres cuestionaron las políticas económicas neoliberales y la democracia liberal representativa; los tres institucionalizaron regímenes políticos altamente personalistas en los que la concentración del poder, la restricción de los derechos ciudadanos, y una amplia intervención del gobierno sobre la economía colocó al Estado en el centro de la sociedad. Por otra parte, los tres entendieron sus respectivos procesos políticos como revoluciones desde abajo orientadas hacia un cambio radical de régimen: la “revolución bolivariana” en el caso de Venezuela; el “proceso de cambio” en Bolivia; la “revolución ciudadana” en Ecuador.

Se podría argumentar que los gobiernos populistas radicales alcanzaron sus objetivos políticos en gran medida. No así sus ambiciosos objetivos económicos y sociales. Puede ser que hayan fallado en la refundación de la

economía y la estructura social y cultural de sus sociedades, pero han tenido éxito en la transformación de el escenario político de sus respectivos países. La política post Chávez, post Morales y post Correa en Venezuela, Bolivia y Ecuador, incluso para sus élites políticas, ha significado un cambio dramático, una verdadera y profunda transformación de régimen con relación al pasado. De esta manera, parece relevante adoptar una perspectiva de régimen político con el fin de analizar e interpretar el carácter de la política contemporánea de la región andina (Levi 1991, 1362)² y preguntar si estos tres procesos pueden ser considerados realmente intentos de democratización de sus sociedades, mediante caminos no liberales. En este intento, tomamos como caso de estudio a la llamada “revolución ciudadana” en Ecuador.

El colapso de una democracia limitada en 2007

Ecuador fue el primer país de América Latina en retornar a la democracia a finales de 1970. Su retorno democrático fue el resultado de un pacto entre los militares en el poder y una élite política emergente, básicamente conformada por intelectuales reformistas de clase media. La clase política tradicional y las élites oligárquicas ocuparon una posición secundaria en la restauración democrática. El programa implícito de la transición apuntaba, por un lado, a la continuación de un modelo desarrollista ejecutado desde los años setenta y, por otro, a la consolidación de un sistema democrático multipartidista. El desarrollo económico y la democracia pluralista tenían que ir de la mano, pero ninguno de los dos podría materializarse plenamente. Desde el principio, el neoliberalismo suplantó al desarrollismo como la doctrina económica dominante; y la democracia pluralista no pudo institucionalizarse en medio del conflicto político, la movilización social y la inestabilidad. El régimen político posterior a la transición de 1979 se derrumbó cuando la “revolución ciudadana” llegó al poder en 2007 luego de más de una década de intensa inestabilidad política y conflicto político y social.

El primer presidente civil, elegido en 1979, fue Jaime Roldós, un joven político reformista de centroizquierda representante de un partido de corte

2. Sigo a Lucio Levi (1991, 1362) en la definición de régimen político como el conjunto de instituciones que regulan la lucha y el ejercicio del poder, así como los valores que sustentan esas instituciones.

populista, el CFP (Concentración de Fuerzas Populares). En muchos sentidos, su perfil personal representó el nuevo momento político en Ecuador. Sin embargo, el restablecimiento de la democracia coincidió con el fin del *boom* del petróleo de 1970, la llamada crisis de la deuda, y el comienzo de las políticas de ajuste económico, bajo la tutela de las instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Se inauguró una frágil democracia en el contexto de restricciones económicas profundas, bajos precios internacionales del petróleo, la intervención constante de los bancos multilaterales, el aumento de la fragmentación Costa-Sierra, y conflicto político e interno.

A pesar de todas estas dificultades, durante la década de 1980, el nuevo régimen político sobrevivió marcado por su debilidad. A escala nacional, los militares asumieron un papel dirimente dentro del sistema político, una fuerte derecha populista surgió bajo el liderazgo de León Febres Cordero (Partido Social Cristiano), y dos partidos de la clase media se consolidaron en la escena, la socialdemócrata Izquierda Democrática, y la demócrata cristiana Democracia Popular. Un movimiento populista de centroizquierda, surgido en la Costa con Abdalá Bucaram (Partido Roldosista), logró ocupar posiciones minoritarias, mientras que la izquierda estaba dividida en varios partidos pequeños.

Todas las administraciones en la década de 1980 padecieron de problemas económicos y políticos crónicos. Tomando en cuenta la década completa, el crecimiento medio del producto interno bruto (PIB) alcanzó el 2,35%, mientras que la inflación se incrementó en 33,7% y la moneda nacional, el sucre, se devaluó en un 42%. En gran medida, esto fue consecuencia de la crisis de un sector externo dependiente del petróleo, en que las exportaciones de petróleo representaban cerca del 60% de todas las exportaciones ecuatorianas y contribuían con cerca del 40% del presupuesto nacional (Naranjo 2004, 229).³ En general, la deuda nacional, aproximadamente el 76% del PIB a lo largo de la década (Naranjo 2004, 227), puso a los sucesivos gobiernos de la década bajo la presión de implementar políticas de ajuste que incluyeron disciplina fiscal, devaluación de la moneda, privatización de las empresas públicas y restricciones a las importaciones. La industrialización y las políticas de desarrollo fueron dejadas de lado, a pesar

3. Durante la década de 1980, el precio internacional del petróleo fluctuó en torno a un promedio de USD 23 / barril. Algunos años fueron críticos: 1986 = USD 12,8; 1987 = USD 14,2; 1988 = USD 12,7 / barril (Naranjo 2004, 229).

de una fuerte oposición de los sindicatos de trabajadores, la izquierda política, e incluso los sectores empresariales. En tal contexto, la consolidación de un sistema multipartidista, en los términos previstos en la transición, era un proyecto imposible. El régimen político instalado después de 1979 no sucumbió, a pesar de las enormes dificultades económicas y políticas que tuvo que enfrentar, pero en realidad nunca se consolidó. No hubo condiciones económicas, ni políticas que lo hicieran factible. Sin embargo, todos los presidentes elegidos en la década terminaron sus períodos, dando una precaria impresión de estabilidad política.

Pero una situación tan frágil no podía perdurar. En la década de 1990, el régimen político sufrió una degradación lenta pero continua, que condujo al colapso del régimen político y sistema multipartidista de 1979. Esta degradación se puede explicar en términos de un déficit generalizado de representación de todos los actores políticos, y un aumento del conflicto político y la inestabilidad, que se expresó en tres tendencias distintas pero relacionadas: 1. El surgimiento de los movimientos sociales, especialmente el movimiento indígena, con una robusta agenda antineoliberal y antipolítica; 2. La crisis de la derecha política que, en 1992, se dividió en dos candidaturas a la Presidencia, y que, finalmente, abandonó desde 1997 la búsqueda de una proyección nacional, convirtiéndose en una fuerza regional centrada en Guayaquil; y 3. El auge de movimientos populistas que ganaron las elecciones presidenciales: Abdalá Bucaram en 1996 y Lucio Gutiérrez en 2002.

En el fondo, la crisis económica persistía y era el telón de fondo de la conflictividad política. En la década de 1990, el PIB creció un promedio de 1,8% anual (Banco Central del Ecuador 2010, 10). Los precios internacionales del petróleo se mantuvieron en niveles bajos, a un promedio de USD 15,4 por barril en toda la década, en una economía en la que las exportaciones de petróleo aún representaban el 36% de todas las exportaciones y el 41% del presupuesto nacional. El punto crítico llegó al final de la década. En 1998, el precio internacional del petróleo ecuatoriano cayó a USD 9,2, coincidiendo con el colapso del sector bancario. En el período 1998-1999, el crecimiento del PIB se desplomó del 2,1 al -6,3% (Banco Central del Ecuador 2010, 10), mientras que los volcanes Tungurahua y Pichincha iniciaron recios procesos eruptivos. En 2000, el Gobierno de Mahuad decretó un feriado bancario y adoptó la dolarización.

Como resultado de la crisis económica, los conflictos y la inestabilidad política se profundizaron. En el período 1997-2007, Ecuador tuvo sie-

te presidentes consecutivos que duraron entre tres días (Rosalía Arteaga) y dos años y tres meses (Lucio Gutiérrez) en el poder. Como regla general, todos los jefes de Estado ecuatorianos antes de 2007 enfrentaron bajos niveles de popularidad. Una fuerte oposición legislativa, los problemas económicos sistémicos y la movilización social en todo el país crearon un contexto político marcado por el bloqueo y el descontento generalizado. Todo estaba listo para un cambio de régimen. Incluso la recuperación económica que comenzó después de la dolarización, con un promedio de crecimiento del PIB del 4,4% entre 2000-2009 (Banco Central del Ecuador 2010, 10), y el aumento de los precios internacionales del petróleo de USD 24,9 en 2000 a USD 83 por barril en 2008 (Banco Central del Ecuador 2010, 7), contribuyeron para el nuevo momento político que Ecuador estaba a punto de comenzar, cuando Rafael Correa entró en la escena de la política ecuatoriana.

El surgimiento del régimen electoral autoritario de Correa

En 2006, la promesa de la llamada revolución ciudadana fue refundar Ecuador. El presidente Correa se autoarrogó el papel histórico de conductor de una nueva era política, económica y social en la historia ecuatoriana, sobre la base de cinco revoluciones: constitucional y democrática; ética; económica; social e internacional (SENPLADES 2009, 5). En un inicio, la revolución constitucional adquirió una posición dominante. El proceso constituyente, que tuvo lugar en los años 2007 y 2008, fue la oportunidad de establecer nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, y transformar la correlación de fuerzas de la política ecuatoriana. Se concluyó con la expedición de una nueva Constitución que se caracteriza por una generosa carta de los derechos, que incluye derechos de la naturaleza, y un sistema político híperpresidencial, en que el Ejecutivo adquirió un poder desproporcionado sobre todas las instituciones estatales, borrando pesos y contrapesos, y la superposición del aparato del Estado sobre la economía y la sociedad. No hubo error o contradicción entre una constitución basada en derechos y un sistema presidencial estatista e hiperactivo. La idea era que, para la democratización del Ecuador, transformar la economía y lograr estabilidad política, era necesario fortalecer el Estado en manos de un Ejecutivo con poderes extraordinarios.

El presidente Correa encajó perfectamente en este papel. Tenía una fuerte voluntad de poder, y más allá de eso, el nuevo momento internacional le ayudó mucho. Se podría definir a Correa como una mezcla extraña entre un líder tecnocrático y un caudillo tradicional. Por un lado, promovía la meritocracia y, por otro, cultivaba el clientelismo combinado con un discurso agresivo e intolerante contra la oposición. Asimismo, hablaba a favor de un servicio público moderno y antioligárquico, al mismo tiempo que ejercía un estilo administrativo personalista y autocrático.

Usando el nuevo marco constitucional, el presidente Correa y su gobierno consolidaron un estricto control de todas las instituciones estatales a escala nacional, pusieron al Estado en el centro del proceso económico, desmovilizaron a los movimientos sociales, acorralaron o aplastaron a todos los partidos políticos del viejo régimen y neutralizaron cualquier oposición política importante, y alcanzaron una influencia generalizada sobre las instituciones culturales: la prensa, el sistema universitario, los intelectuales. Así, Ecuador institucionalizó un sistema de gobierno centrado en un caudillo, un sistema político marcado por una versión extrema de la concentración de poder, sostenida en los altos niveles de popularidad del presidente (55-60% en promedio), ratificaciones electorales consecutivas y una alta satisfacción de la ciudadanía con las políticas del gobierno.

En el ámbito internacional, la instauración del nuevo régimen se vio favorecida por dos tendencias decisivas. Por un lado, el Gobierno de Correa fue parte del llamado giro a la izquierda en América Latina. Su gobierno tuvo una clara afinidad con Chávez, Morales, Ortega, y una estrecha relación con los Kirchner y con los gobiernos del PT en Brasil. Igualmente, el Gobierno de Correa adoptó una fuerte postura antiimperialista, criticó el sistema interamericano de derechos humanos, y se negó a cualquier relación con la banca multilateral. Al mismo tiempo, Correa abogó por la incorporación de Cuba a la Organización de Estados Americanos (OEA) y apoyó fuertemente instituciones regionales alternativas como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Lo que es más, Correa tuvo siempre el objetivo de proyectar su imagen en el mundo con acciones como el asilo que otorgó a Julian Assange en la embajada del Ecuador en Londres y la protección diplomática que Ecuador proporcionó a Edward Snowden en su escape de Hong Kong a Rusia en junio de 2013.

El factor internacional más importante en la consolidación del régimen de Correa ha sido el alto precio internacional del petróleo. Incluso se puede argumentar que la “revolución ciudadana” no habría sido posible sin el auge de las materias de la primera década de este siglo. En 2007, los precios del petróleo ecuatoriano alcanzaron USD 59,9 / barril, y, en 2014, llegaron a los USD 97,5. En el período 2007-2015, eso significó ingresos de USD 72.543 para el gobierno, lo que representó el 33% de sus ingresos totales (Flores 2016, 11). Ningún gobierno podría haber tenido éxito sin esas condiciones internacionales.

Al tener en cuenta todo lo anterior, cabe preguntarse cuáles han sido los logros y fracasos del correísmo en sus diez años de gobierno. ¿Ha experimentado Ecuador, durante esta década, el cambio estructural, el cambio de época, las revoluciones anunciadas por el gobierno y el propio Correa? Haciendo justicia a lo que ha ocurrido en realidad, el logro más importante de correísmo ha sido la estabilidad política. El propio Correa no solo fue reelegido en una sola vuelta en dos elecciones, la de 2009 y la de 2013, sino que también, paralelamente, su partido alcanzó amplias mayorías legislativas. Desde García Moreno en el siglo XIX, ningún presidente ecuatoriano ha gozado de condiciones de gobernabilidad tan positivas o ha gobernado el país durante tanto tiempo. Sin embargo, esta estabilidad se consiguió a costa de enormes déficits democráticos en cuanto a la protección de los derechos políticos básicos, la rendición de cuentas del gobierno, y el funcionamiento normal de un sistema de pesos y contrapesos. Sin un poder judicial independiente, sin transparencia ni rendición de cuentas política, con un estricto control de los medios de comunicación en términos de su capacidad de airear críticas, la carga de la corrupción es evidente y sin precedentes.

Otro logro mencionado con frecuencia es el fortalecimiento del aparato estatal. Después de dos décadas de debilitamiento de la capacidad de regulación y planificación del gobierno, el Estado asumió un papel central en todos los ámbitos de la economía y la vida social. La idea de los planificadores fue modificar la dependencia estructural de la economía ecuatoriana a las exportaciones de petróleo y poner en práctica una política de industrialización selectiva. Esta transformación requería la construcción de una nueva infraestructura de transporte y energía, que ha sido uno de los aspectos privilegiados de la acción del gobierno. Sin embargo, nuevamente, el tema de la corrupción y sobreprecios en los procesos de adjudicación y ejecución de obras constituyó, especialmente en los llamados sectores estratégicos a cargo del, primero, ministro y, luego, vicepresidente Jorge Glas, uno

de los engranajes principales detrás de las grandes políticas gubernamentales de “cambio de la matriz productiva” o “cambio de la matriz energética”. Todo ello, además, con la participación de empresas transnacionales como Odebrecht, involucradas en esquemas de corrupción internacional, y otras de procedencia china.

De todas formas, de acuerdo con un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que construye un índice para el desarrollo de servicios sociales, en el período de 2004 a 2011, Ecuador mejoró su puntuación en 6 puntos, pasando del 15 al 21 en una escala de 100 (Cortázar, Lafuente y Sanginés 2014, 179). Comparada regionalmente, esta puntuación se encuentra muy por debajo del promedio de América Latina: 30 para 2004 y 38 para 2011 (Cortázar, Lafuente y Sanginés 2014, 179).

El crecimiento económico es considerado otro logro importante del período de Correa. A lo largo de la década, la economía ecuatoriana se desempeñó mejor que la mayoría de las economías de América Latina. En el período de 2006-2014, el crecimiento medio del PIB fue de 4,6%. En el mismo período, el gasto público del régimen de Correa creció 260%. En 2006, el gasto público representaba el 21,4% del PIB y, en 2014, alcanzó el 44,1%. En pocas palabras, durante la “revolución ciudadana”, el Estado duplicó su tamaño con respecto a su presencia en la economía. Para Eduardo Valencia (Focus 2015a), en el período 2007-2014, el gasto público alcanzó los USD 231.443 millones; una suma similar a la que todas las administraciones anteriores desde el retorno a la democracia gastaron a lo largo de cuarenta años. Sin embargo, una parte importante del gasto de Correa se utilizó para pagar los salarios de la burocracia, 24% del total (siendo el gasto corriente 68,4% del total). La nómina del gobierno aumentó en un 100% (¿71%?): de 350.000 servidores públicos en 2007 a más de 600.000 en 2014 (Focus 2015a, 9, 12); y el gasto público en salarios se triplicó: pasó de USD 3.162 millones en 2006 a USD 9.500 en 2014 (Focus 2016, 8).

La contrapartida del fortalecimiento del Estado fue un debilitamiento sistemático del sector privado de la economía. La inversión privada se redujo de 79,7% de la inversión total en 2007 a 47,4% en 2013; mientras que la inversión pública saltó de 20,3% a 52,6% del total en el mismo período (Andrade 2015, 5). Algo similar ocurrió con la inversión extranjera directa que, en 2014, alcanzó un total de USD 600 millones.⁴

4. En 2014, la inversión extranjera directa en Colombia fue de USD 12.918 millones y, para Perú, USD 6.860 millones.

Un avance importante en la reducción de la desigualdad de ingresos y la pobreza también ocurrió en estos años. El aumento del gasto público en el sector social, del 3,4% del PIB en 2006 al 8,5% en 2015 (en términos absolutos el crecimiento es aún más impresionante: desde USD 1.595 millones a USD 8.567 en el mismo período), y de las transferencias directas a los pobres se presentan como la principal causa de este resultado. Según el FMI (2015, 4), el coeficiente de Gini disminuyó de 0,54 en 2006 a 0,47 2014. Del mismo modo, los indicadores de pobreza muestran una reducción de 38% a 22,5% en el mismo período. Los salarios reales han experimentado un importante incremento, pasando de USD 350 y de USD 430 entre 2008-2014 (Larrea 2016, 11); y la cobertura de la seguridad social presentó una expansión importante: del 26% en 2007 al 44% en 2014. Según Carlos Larrea (2016, 10) hubo igualmente un progreso importante en el mercado de trabajo: el empleo inadecuado se redujo de cerca de 50% por debajo del 30% en el período 2007-2014, mientras que el empleo adecuado aumentó del 11% al 28% en los mismos años. Sin embargo, estas cifras empezaron a deteriorarse desde el inicio de la crisis en 2014.

A pesar de todo lo anterior, en la década de correísmo, no se produjeron cambios económicos estructurales. La retórica sobre una revolución económica o un “cambio en la matriz productiva” simplemente contradice lo que muestran las cifras económicas. Tendremos que esperar varios años para evaluar el impacto económico real de los megaproyectos hidroeléctricos en construcción, los mismos que parecieran estar sobredimensionados para la real necesidad del país. Pero, más allá de eso, no obstante las tasas de crecimiento del PIB, la producción en Ecuador ha experimentado un enorme retroceso. En el período 2007-2015, el PIB industrial y agrícola se mantuvo estancado, lo que demuestra que no hubo una política de diversificación de la economía, sino una continuación del modelo extractivista tradicional. En realidad, el crecimiento del PIB desde 2007 no tuvo nada que ver con un aumento de la producción, sino solo con los altos precios del petróleo (y ni siquiera un aumento de la producción de petróleo que se ha mantenido en alrededor de 400.000 barriles / día desde 2004).

En suma, los ecuatorianos no producimos más, pero importamos más productos y pedimos prestado más dinero. Así tenemos que las importaciones aumentaron drásticamente de USD 13.348 millones en 2006 a USD 30.382 millones en 2014. Lo mismo ocurrió con la deuda pública. En 2009, la deuda pública representaba el 16,3% del PIB; en 2015, el 32,9%. La deu-

da pública se incrementó en un 218%, sin tener en cuenta la preventa de petróleo a China y Tailandia por aproximadamente USD 14.500 millones. Para 2016, el FMI prevé que la deuda pública del Ecuador alcanzará el 40% del PIB.

Aparte de las mejoras sociales mencionadas anteriormente, la puntuación del Índice de Desarrollo Humano del Ecuador no muestra un progreso sustancial. En 2006, el país ocupaba la posición 83 de 117, con una puntuación de 0,765 (PNUD 2006, 289); en 2014, la posición era 88 de 188, con una puntuación de 0,732 (PNUD 2015, 209). En 2006, el desempleo y el subempleo representaron el 53% de la población económicamente activa. En 2014, esta cifra era de 53,5%. De acuerdo con estas cifras, la mayoría de los ecuatorianos que trabajan todavía padecen de condiciones laborales y salariales precarias, igual que antes de la era de la “revolución ciudadana” (Larrea 2016).⁵ Del mismo modo, la estructura tributaria del país todavía se basa en impuestos regresivos e indirectos, como el IVA y otros que alcanzan el 70% de la recaudación total, mientras que el impuesto a la renta representa el 30% (Focus 2015b, 23).⁶

En tal virtud, podemos decir que el enorme crecimiento del Estado durante los Gobiernos de Correa se basó en una estructura tributaria regresiva que no ha sido modificada en la última década, a pesar de las quince reformas tributarias ejecutadas por el gobierno desde 2007. Del mismo modo, existen serias dudas sobre la sostenibilidad del sistema de seguridad social dada la impresionante expansión de su cobertura. El gobierno arbitrariamente ha utilizado los fondos de seguridad social para otros fines, y ha interrumpido algunas de sus obligaciones financieras (Llanes 2016).

Por ello, y sin lugar a dudas, el verdadero éxito de correísmo ha sido principalmente político. Esta ha sido una revolución política en términos de la construcción exitosa de un nuevo régimen, no una revolución económica de la matriz de producción, y a pesar de algunos logros que no sabemos si serán sostenibles, tampoco una revolución social que ha mejorado

5. Este juicio podría ser ratificado por los datos presentados anteriormente por Carlos Larrea (2016). Según su evaluación, a pesar de que el empleo adecuado creció del 12 al 25% aproximadamente en el período 2007-2015, si se suman las categorías de subempleo (33%) y los trabajadores con empleo adecuado pero “inconformes” (37%), ambas categorías suman 70%, incluso sin sumar el 5% de desempleados.
6. Según Valencia, los ecuatorianos pagan hoy tres veces más impuestos que en 2007 (Focus 2015b, 23). Hoy, el promedio de impuestos en Ecuador es 19,2%, por encima del promedio latinoamericano de 15,4% (Flores 2016, 6).

de forma irreversible el desarrollo humano, el mercado laboral o la seguridad social de los ecuatorianos.

Por ello, lo que realmente parece crucial para entender lo que ha sucedido en el país desde la llegada de Rafael Correa al poder es el carácter del régimen político que, con éxito, se construyó desde el año 2007. En un trabajo anterior, he sostenido que el régimen político instalado en Ecuador por la “revolución ciudadana” no es una democracia en sentido estricto (Montúfar 2016, 114). No es, en ese sentido, ni una democracia híbrida ni una democracia limitada, ya que el correísmo carece de algunos de los atributos críticos de los regímenes democráticos, tales como un pluralismo multipartidista (Morlino y Diamond 2004), integridad electoral (Schedler 2004), o alternabilidad (Przeworski et ál. 2000). Tampoco es una democracia delegativa, en la definición de Guillermo O’Donnell, dado que, en Ecuador pos-2007 no hay espacio alguno para la rendición de cuentas ni vertical (institucional) ni horizontal (social), debido a la extrema concentración de poder en manos del Ejecutivo, la criminalización de la protesta social y las limitaciones impuestas sobre la libertad de asociación y la libertad de expresión. Todo aquello, sin embargo, no quiere decir que el correísmo pueda ser calificado de una dictadura tradicional, similar a aquellos militares que gobernaron en América Latina en la década de 1970 o de un régimen totalitario. Por el contrario, las elecciones son el principal instrumento de legitimación de la “revolución ciudadana”, y por lo tanto, se trata de un régimen que combina atributos democráticos, con rasgos no democráticos cruciales.

Por todo ello, sostengo que el régimen pos-2007 se puede definir como un régimen autoritario competitivo (Levitsky y Way 2010) o un régimen electoral autoritario (Schedler 2004, 2006), a pesar de que prefiero la segunda clasificación a la primera. Ambos son regímenes no democráticos, a pesar de que ubican su legitimidad sobre las elecciones y el apoyo popular. Dentro de ellos, los eventos electorales no cuentan como mecanismos de decisión popular o rendición de cuentas, sino como un mecanismo de la élite política para ratificar desde arriba su posición dominante. Un régimen de este carácter no está abierto realmente a verdaderas elecciones competitivas, pues el escenario electoral se inclina sistemáticamente a favor de la élite en el poder.

En ambos tipos de regímenes autoritarios, sin embargo, las posibilidades de la oposición de alcanzar el poder mediante elecciones no están completamente cerradas. Eso podría ocurrir a pesar de que el marco electoral,

legal e institucional proporciona a la élite gobernante un favoritismo casi insuperable. Empero, la diferencia entre los dos, el autoritarismo competitivo y el electoral, tiene que ver con el factor de legitimación sobre el cual el régimen reproduce su capacidad de sobrevivencia. En el caso de los regímenes autoritarios competitivos, el punto crítico son las condiciones electorales desiguales sobre las que la élite gobernante gana las elecciones (Levitsky y Way 2010), mientras que en los regímenes autoritarios electorales el aspecto fundamental es su superioridad electoral y apoyo popular sobre el resto de los actores políticos. Para la primera categoría, el énfasis está en la desigualdad de las condiciones electorales; para la segunda, en la legitimidad electoral.

Ya que parece claro que el correísmo ha consolidado su supremacía electoral, por su hegemonía popular y electoral, ganando todas las elecciones en el período 2006-2014, sostengo que es mejor definirlo como un régimen autoritario electoral, antes que autoritario competitivo. Eso, por supuesto, no quiere decir que el sistema electoral en Ecuador haya sido justo y equitativo en las elecciones ganadas por AP desde 2007. Pero esa no es la característica central del régimen; sí lo es, en cambio, la supremacía electoral y popular del correísmo (Montúfar 2016, 96).

El año 2014 marcó un punto de ruptura desde que Rafael Correa asumió el poder. Desde ese año, las condiciones económicas internacionales que hicieron posible el correísmo comenzaron paulatinamente a esfumarse. Los precios internacionales del petróleo cayeron de USD 97,5 en 2014 a USD 40 / barril en 2015. En enero de 2016, el precio del petróleo cayó por debajo de USD 20. Este evento internacional produjo varios problemas: el crecimiento del PIB se redujo de 8% en 2011 a 3,8% en 2014 (FMI 2015, 4). Según el FMI, la perspectiva de la tasa de crecimiento del PIB será -4,5% en 2016 y -4,3% en 2017. El impacto del terremoto de abril de 2016, que destruyó parte de la costa ecuatoriana, todavía no se había incorporado a esa proyección.⁷ Además de eso, el sector externo del Ecuador comenzó a mostrar un amplio déficit de balanza de pagos de USD 1.098 millones en el período 2014-2015 (Andrade 2015, 12), lo que representa un hecho muy importante: más dólares salen que lo que entran en la economía, una tendencia muy peligrosa en una economía dolarizada. Además, el déficit del presupuesto

7. Un terremoto (7,8 escala Richter) destruyó parte de la costa ecuatoriana el 16 de abril de 2016, dejando un saldo de más de 650 víctimas, miles de heridos y pérdidas materiales en la infraestructura pública y privada que se calculan en más de USD 3.000 millones.

público reportado para el año 2015 acusó una cifra récord de USD 8.800 millones, el 10% del PIB. Este déficit fue cubierto en parte con nueva deuda pública proporcionada por bancos chinos, más impuestos y preventas de petróleo. Por otra parte, las reservas del Banco Central aparecieron ya agotadas, en un país en el que, por decisión del propio Correa, no hay fondos de emergencia o de reserva. Ciertamente, estas cifras muestran un resultado paradójico de fracaso económico en el contexto de la década de más grande “bonanza” que Ecuador ha vivido en su historia.

Economistas independientes se reportan pesimistas sobre el legado económico de la “revolución ciudadana”, y su perspectiva a futuro. Según Eduardo Valencia (Focus 2015b, 22), la esencia de la crisis actual es un modelo económico que privilegió las importaciones, los subsidios y la deuda pública. Eso hace que sea insostenible. Margarita Andrade (2015, 2) señala que la crisis económica de hoy precede a la disminución de los precios internacionales del petróleo. Desde 2006, el crecimiento del gasto público (347%) ha superado en gran medida el crecimiento del PIB (115%). Por lo demás, la economía del Ecuador presenta un déficit fiscal crónico; un déficit sistemático de la balanza de pagos; un decaimiento sostenido del sector privado y de la inversión extranjera directa; un inevitable aumento de la deuda pública, y un debilitamiento general de la dolarización (Andrade 2015, 11-15). Marco Flores (2016) sostiene que, después de una década de “revolución ciudadana”, la economía ecuatoriana se fundamenta, básicamente, en la deuda pública y los impuestos. Esto imposibilita cualquier reactivación económica a largo plazo en un contexto en el que los precios del petróleo seguirán en niveles bajos.

En resumen, en una década la llamada “revolución ciudadana” demolió el régimen político que surgió después de la transición democrática de 1979, reemplazándolo con un régimen electoral autoritario. No se ha producido una transformación económica sustantiva. Por otra parte, Ecuador se enfrenta a problemas económicos estructurales que en los últimos diez años solo se han agravado. Como resultado, la actual crisis económica sin duda revertirá algunos de sus logros sociales. Como ha ocurrido desde el siglo XIX, los períodos de crisis económica, resultado de la disminución de las exportaciones primarias, han revertido la prosperidad creada en tiempos de expansión económica.

Perspectivas futuras: Consolidación o cambio de régimen

Ecuador está cerrando un ciclo político y económico porque las condiciones que alimentaron la década correísta sencillamente se agotaron. El fin del auge de las materias primas ha cambiado el contexto internacional en el régimen político construido por Alianza País prosperar y consolidarse. En el frente interno, el modelo político y económico implementado desde el año 2007 ya no es sostenible. El gasto público elevado no puede mantenerse en los niveles en que Correa los puso; el sector privado no está en condiciones de recuperarse de inmediato; la inversión extranjera directa seguirá siendo insignificante; las importaciones no disminuirán en la medida que se requeriría. La dolarización, por tanto, corre un grave peligro. La economía ecuatoriana podría colapsar si todas las condiciones anteriores se agravan de forma simultánea, y llevarse consigo el régimen político que trajo estabilidad al país en la última década.

En resumen, Ecuador se enfrenta al siguiente dilema: o la “revolución ciudadana” consolida su régimen autoritario electoral y su modelo económico estatista o el país inicia un camino hacia la democratización y la apertura económica. Ambos escenarios se dilucidarán en medio de una profunda crisis económica y escándalos acumulados de una corrupción sistémica y estructural, luego de una década sin fiscalización y control oficialista de la justicia y organismos de control. El triunfo de Lenín Moreno en las elecciones de 2017 marcó el escenario y la posibilidad de que ese cambio de modelo ocurra liderado por el mismo partido que lo instauró desde 2007; obviamente en medio de enormes tensiones y discrepancias internas en el mismo. Dado el carácter del autoritarismo electoral, que se legitima en el apoyo popular, ni un levantamiento popular ni una intervención militar podrían determinar una transformación del régimen. Sin embargo, por primera vez desde 2007, es imposible hoy, en Ecuador, predecir lo que sucederá en el futuro, más aún si la economía entra en dificultades insuperables y las denuncias de corrupción desbordan la tolerancia ciudadana con la élite política que gobernó en la última década. Solo un asunto parecería cierto: la inestabilidad política es el escenario más probable para Ecuador post 2017.

Lista de referencias

- Andrade, Margarita. 2015. *Análisis de la seguridad económica del Ecuador*. Informe de consultoría Congreso de las Américas sobre Educación Internacional (CAEI) / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E).
- Banco Central del Ecuador (BCE), Dirección General de Estudios. 2010. *La economía ecuatoriana luego de 10 años de dolarización*. Quito: BCE.
- Cortázar, Juan Carlos, Mariano Lafuente y Mario Sanginés. 2014. *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas al servicio civil en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- De la Torre, Carlos. 2013. "El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?". En *El correísmo al desnudo*, editado por Alberto Acosta et ál. Quito: Arcoiris.
- Diamond, Larry. 2002. "Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes". *Journal of Democracy* 13 (2): 21-35.
- Focus Ecuador. 2015a. *El egonomista I: Correa y el socialismo de los ricos*. 16 de junio. ----- 2015b. *El egonomista II: Que Dios nos ampare*. 25 de agosto. ----- 2016. *Flores: Gasto público se financia con impuestos*. 14 de enero.
- Flores, Marco. 2016. *Economía y populismo o el verdadero mensaje de la cifras*. Mimeo, 12 de enero.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2015. *Ecuador. IMF Country Report 15/289*. Washington: IMF Publication Services, octubre.
- Larrea, Carlos. 2016. "Petróleo, pobreza y empleo en Ecuador: de la bonanza a la crisis". En *Nada dura para siempre: Perspectivas del neoextractivismo en Ecuador tras el boom de las materias primas*, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 131-58. Quito: UASB-E / International Centre for Development and Decent Work (ICDD).
- Levi, Lucio. 1991. "Régimen político". En *Diccionario de política*, editado por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, 1362-66. CDMX: Siglo XXI.
- Levitsky, Steven, y Lucan A. Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, Juan. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Llanes, Henry. 2016. *La crisis y la reforma del IESS*. Mimeo, enero.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán. 2001. "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-99". *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 37-65.
- Morlino, Leonardo. 2007. "Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?". *Revista de Ciencia Política* (Pontificia Universidad Católica de Chile) 27 (2): 3-22.
- Montúfar, César. 2016. *¿Vivimos en democracia? Análisis conceptual de régimen político de la revolución ciudadana*. Quito: UASB-E / Corporación Editora Nacional.

- Naranjo, Marco. 2004. "Dos décadas perdidas: Los ochenta y los noventa". *Cuestiones Económicas* 20 (1:3): 223-50.
- O'Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- Przeworski, Adam, Michael E. Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas. 2004. "Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral". *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia) 24: 137-156.
- , 2006. "The Logic of Electoral Authoritarianism". En *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, editado por Andreas Schedler. Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2009. *Plan nacional para el buen vivir*. Quito: SENPLADES.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006. *Informe sobre el desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.
- , 2015. *Informe sobre el desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.

Editor

César Montúfar. Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Quito. Máster y PhD en Ciencias Políticas por la New School for Social Research, Nueva York. Actualmente es director del Área de Estudios Sociales y Globales y docente investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E). Correo electrónico: <cesar.montufar@uasb.edu.ec>.

Autores

Pablo Andrade. Licenciado en Psicología Clínica por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE); Maestro en Ciencias Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador (FLACSO Ecuador); Doctor en Pensamiento Político y Social por la Universidad de York (UY), Toronto. Actualmente es coordinador del Doctorado en Estudios Latinoamericanos y docente investigador del Área de Estudios Sociales y Globales de la UASB-E. Correo electrónico: <pablo.andrade@uasb.edu.ec>.

Wilson Araque. Economista por la Universidad Central del Ecuador (UCE), Quito; Ingeniero Comercial por la Escuela Politécnica del Ejército (ESPE), Quito; Abogado por la Universidad Técnica Particular de Loja; Especialista Superior en Dirección Integrada de Proyectos de la UASB-E; Magíster en Gerencia Empresarial por la Escuela Politécnica Nacional, Quito; Máster Ejecutivo en Dirección Integrada de Proyectos por la Escuela de Organización Industrial, Madrid; Doctor en Administración por la UASB-E. Actualmente es director del Área de Gestión y director fundador del Observatorio de la Pyme de la UASB-E y vicerrector de la UASB-E. Investigador en el campo de la asociatividad organizacional, el emprendimiento, la gestión integrada de proyectos, la dirección financiera organizacional y personal-familiar; las micro, pequeñas y medianas empresas –MIPyME– y la estrategia y el mejoramiento competitivo organizacional. Correo electrónico: <wilson.araque@uasb.edu.ec>.

Andrés Argüello. Economista por la PUCE. Actualmente es investigador del Observatorio de la PyME, del Área de Gestión de la UASB-E. Correo electrónico: <andres.arguello@uasb.edu.ec>.

Ramiro Ávila Santamaría. Abogado y Doctor en Jurisprudencia por la PUCE; Máster en Derecho por la Columbia University, Nueva York; Máster en Sociología Jurídica y PhD en Sociología Jurídica por la Universidad del País Vasco-Instituto Internacional de Sociología Jurídica, Donostia. Docente de planta y coordinador académico de la Maestría en Derecho Penal de la UASB-E. Correo electrónico: <ramiro.avila@uasb.edu.ec>.

Ana Lucía Bravo. Magíster en Ciencias Sociales, con mención Estudios Ambientales por la FLACSO Ecuador, Quito; Diploma Superior en Estudios Agrarios en América Latina, UASB-E. Trabaja en temas relacionados con políticas públicas, soberanía alimentaria y agrobiodiversidad. Actualmente es investigadora asociada de la Unidad de Información Socioambiental (UISA) de la UASB-E. Correo electrónico: <analucia.bravo@uasb.edu.ec>.

Jaime Breilh Paz y Miño. Doctor en Medicina y Cirugía por la UCE. Máster en Medicina Social por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Doctor en Epidemiología por la Universidad Federal da Bahia. Exrector de la UASB-E, y coordinador del Doctorado en Salud, Ambiente y Sociedad en la misma universidad; investigador en el campo de los impactos humanos y ambientales de la agroindustria; autor de libros y artículos sobre epidemiología, medicina social, historia; epistemología; cofundador de la nueva epidemiología crítica latinoamericana y autor de innovaciones teórico metodológicas en la metodología de la investigación; presidente de la Academia Ecuatoriana de Medicina. Actualmente es docente y director del Centro de Investigación y Laboratorios de Evaluación de Impactos en la Salud Colectiva (CI-LAB) de la UASB-E. Correo electrónico: <jaime.breilh@uasb.edu.ec>.

Carlos Larrea Maldonado. Licenciado en Filosofía por la PUCE; Máster en Ciencias Sociales por la Fundación Bariloche; PhD en Pensamiento Social y Político por la UY, Toronto; con estudios posdoctorales en Salud y Nutrición, en la Universidad de Harvard, Boston, y estudios especializados en investigación cuantitativa en la Universidad de Michigan. Ha sido profesor asociado de la Universidad de Trent y de la FLACSO Ecuador. Actualmente es docente e investigador de la UASB-E, y director de la Unidad de Investigación Socioambiental de la misma universidad. Correo electrónico: <carlos.larrea@uasb.edu.ec>.

Saudia Levoyer S. Licenciada en Comunicación Social por la UCE; Magíster en Estudios Latinoamericanos, con mención en Estudios de la Cultura por la UASB-E; candidata doctoral en Comunicación e Información Contemporánea de la Universidad de Santiago de Compostela. Actualmente se desempeña como directora del Área de Comunicación. Correo electrónico: <saudia.levoyer@uasb.edu.ec>.

Luis Luna Osorio. Economista por la UCE. Correo electrónico: <llunao@uio.satnet.net>.

César Montaña Galarza. Abogado y Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Nacional de Loja; Especialista Superior en Tributación; Magíster en Derecho Económico, con mención en Relaciones Económicas Internacionales y Doctor en Derecho por la UASB-E. Fue asesor tributario y director metropolitano de Administración Tributaria del Municipio de Quito y presidente del Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario. Es profesor invitado en varias universidades ecuatorianas y del exterior. Docente de la UASB-E. Rector de la UASB-E. Correo electrónico: <cesar.montano@uasb.edu.ec>.

Angélica Ordóñez Charpentier. BA en Artes Liberales por la Universidad San Francisco de Quito (USFQ); Máster en Ciencias Sociales por FLACSO Ecuador; Doctora en Ciencias Sociales por la École des Hautes Études en Sciences Sociales, París, Francia. Ha sido docente e investigadora en diversas instituciones de educación superior. Actualmente es docente investigadora en la UASB-E. Correo electrónico: <angelica.ordonez@uasb.edu.ec>.

Pablo Ospina Peralta. Licenciado en Historia por la PUCE. Magíster en Antropología por la Universidad Iberoamericana, México; Diploma Superior en Estudios Amazónicos por la FLACSO Ecuador; Doctor en Historia por la Universidad de Amsterdam. Docente e investigador de la UASB-E. Correo electrónico: <pablo.ospina@uasb.edu.ec>.

Edison Paredes Buitrón. Filósofo y Máster en Filosofía por la PUCE. Actualmente se desempeña como profesor-investigador de la UASB-E. Correo electrónico: <edison.paredes@uasb.edu.ec>.

Francisco Pareja Cucalón. Economista por la Universidad Católica de Chile. MPhil por la Universidad de Sussex. Actualmente es docente investigador en el Área de Estudios Sociales y Globales y coordinador de la Cátedra de Integración Germánico Salgado. Ha sido funcionario internacional en la Junta del Acuerdo de Cartagena (1991-1993); secretario permanente del SELA (1993-1996) y secretario general de la Comunidad Andina (2001-2008). Correo electrónico: <francisco.pareja@uasb.edu.ec>.

Jairo Rivera Vásquez. Ingeniero en Economía por la PUCE; Especialista Superior en Finanzas, y Magíster en Finanzas y Gestión de Riesgos por la UASB-E; Máster en Economía, con mención en Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor(c) en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Correo electrónico: <jairo.rivera@uasb.edu.ec>.

Malki Sáenz. BSC en Manejo de Recursos Naturales por la Universidad San Francisco de Quito, Quito (USFQ); egresado de la Maestría Socioambiental de la Flacso-E. Experiencia en manejo de proyectos, y gestión de instituciones. Experticia para manejo de bases de datos, principalmente para la sistematización y monitoreo de proyectos. Actualmente es coordinador de la Unidad de Información Socioambiental de la UASB-E. Correo electrónico: <malki.sanchez@uasb.edu.ec>.

María Fernanda Solíz. Psicóloga por la Universidad del Azuay, Cuenca; Magíster en Salud por la Universidad de Cuenca; Doctora en Salud Colectiva, Ambiente y Sociedad por la UASB-E. Actualmente es docente investigadora de la UASB-E. Correo electrónico: <mariafernanda.soliz@uasb.edu.ec>.

Arturo Villavicencio. Ha realizado estudios en la Escuela Politécnica Nacional (Quito), en Rusia y en Francia; en estos dos países obtuvo los títulos de Magíster en Matemáticas y en Economía, respectivamente. Ha sido miembro del Panel Intergubernamental del Cambio de Clima (IPCC), galardonado con el Premio Nobel de la Paz en el año 2007. Contribuyó como autor principal en la elaboración del Tercer y Cuarto Reportes del IPCC sobre Mitigación del Cambio Climático. Por más de trece años trabajó en calidad de investigador *senior* en el Laboratorio Nacional Risoe, asociado a la Universidad Técnica de Dinamarca. Ha sido profesor de la Escuela Politécnica Nacional, la UCE, la FLACSO Ecuador y la USFQ. Actualmente se desempeña como profesor-investigador de la UASB-E. Correo electrónico: <arturo.villavicencio@uasb.edu.ec>.

Giannina Zamora. Ingeniera geógrafa por la Escuela Politécnica del Ejército, Quito; posgrado en Información Socioeconómica para los Recursos Naturales, International Institute for Aerospace and Earth Sciences-University of Twente, Enschede; Máster en Sistemas de Información Geográfica, Universitat de Girona. Actualmente se desempeña como docente investigadora de la UASB-E. Correo electrónico: <giannina.zamora@uasb.edu.ec>.

Ediciones La Tierra

ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS

- ***Camilo Torres Restrepo y el amor eficaz***
Javier Giraldo Moreno, François Houtart, Gustavo Pérez Ramírez
Prólogo: monseñor Pedro Casaldáliga
- ***Ecuador: Desafíos para el presente y el futuro***
Coordinadores: Fernando Balseca Franco y César Montúfar Mancheno
Coedición con la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
- ***50 años de reforma agraria. Cuestiones pendientes y miradas alternativas.***
Editores: Francisco Rhon Dávila y Carlos Pástor Pazmiño
Coedición con la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
- ***Salud colectiva y ecología política. La basura en Ecuador***
María Fernanda Solíz Torres
Coedición con la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
- ***Nuevos tiempos, nuevos desafíos.***
Memorias del Primer Congreso Ecuatoriano de Derechos Humanos
Coordinación editorial: Elsie Monge, Silvia Bonilla Bolaños, Napoleón Saltos
Coedición con la Comisión Ecuaménica de Derechos Humanos, CEDHU
- ***Lo que la mina se llevó. Estudio de impactos psicosociales y sociosistémicos***
María Fernanda Solíz Torres
Coedición con Clínica Ambiental
- ***Los Grupos Económicos en el Ecuador***
Carlos Pástor Pazmiño
- ***¿Está agotado el periodo petrolero en Ecuador?***
Alternativas hacia una sociedad más sustentable y equitativa
Un estudio multicriterio
Coordinador: Carlos Larrea
Coedición con la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador,
Pachamama Alliance y TerraMater
- ***El Macho sabio. Sexismo y racismo en el discurso sabatino del presidente Rafael Correa***
María Paula Granda
- ***Fruta del Norte. La manzana de la discordia***
María Fernanda Solíz Torres, Alía Yépez Fuentes, William Sacher Freslon
Coedición con Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; MiningWatch Canada
y Clínica Ambiental
- ***La Iglesia en la actual transformación de América Latina a la luz del Concilio***
Contribución a los postulados de Medellín
Monseñor Leonidas Proaño
Coedición con el Colegio de América, Sede Latinoamérica y Fundación Pueblo Indio
- ***La Reforma Luterana y su influencia en América Latina, del pasado al presente***
Enrique Ayala Mora, editor
Coedición con el Colegio de América, Sede Latinoamérica
- ***Territorialidades otras: Visiones alternativas de la tierra y del territorio desde Ecuador***
Johannes M. Waldmüller y Philipp Altmann, editores
Coedición con Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
- ***Ecuador: Balance de una década. Crisis socioambiental, extractivismo, política e integración***
César Montúfar, editor
Coedición con Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional. Tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración y el papel de la subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar –creada en 1985 por el Parlamento Andino– es una institución de la Comunidad Andina (CAN) y, como tal, forma parte del Sistema Andino de Integración. Además de su carácter de institución académica autónoma, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia), Quito (Ecuador), sedes locales en La Paz y Santa Cruz (Bolivia), y oficinas en Bogotá (Colombia) y Lima (Perú).

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. En ese año, la Universidad suscribió un convenio de sede con el Gobierno de Ecuador, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador, mediante ley, la incorporó al sistema de educación superior de Ecuador, y la Constitución de 1998 reconoció su estatus jurídico, ratificado posteriormente por la legislación ecuatoriana vigente. Es la primera universidad en Ecuador que recibe un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades de docencia, investigación y vinculación con la colectividad de alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros espacios del mundo. Para ello, se organiza en las áreas académicas de Comunicación, Derecho, Educación, Estudios Sociales y Globales, Gestión, Historia, Letras y Estudios Culturales, y Salud, además del Programa Andino de Derechos Humanos, el Programa Académico de Cambio Climático, el Centro Andino de Estudios Internacionales, y las cátedras: Brasil-Comunidad Andina, Estudios Afro-Andinos, Pueblos Indígenas de América Latina, e Integración Germánico Salgado.

Ecuador es un país con múltiples encrucijadas; encrucijadas que demandan una profunda reflexión y análisis en distintas claves y campos disciplinarios. Este volumen aborda algunas de ellas: las relaciones internacionales del país y los procesos de integración en que está inmerso; los complejos problemas socioambientales que generan situaciones de riesgo para los ciudadanos y la naturaleza; las agudas crisis sociales y escenarios de protesta y conflictividad política; la crisis de un modelo político y económico basado en el gasto público, el extractivismo y el deterioro de los derechos, en el contexto en que se debate el posible fin de un ciclo político con el inicio del Gobierno de Lenín Moreno. El presente libro es una aproximación académica a estas problemáticas, resultado del trabajo de reflexión e investigación de docentes de diversas áreas de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, cuyas ponencias fueron presentadas, en una versión preliminar, en el marco de las conferencias Ecuador 2015 y Ecuador 2016 que, año a año, nuestra casa de estudios organiza para analizar los temas más candentes y problemáticos de la coyuntura ecuatoriana.

César Montúfar, editor

Autores: Pablo Andrade • Wilson Araque Jaramillo • Andrés Argüello S.
Ramiro Ávila Santamaría • Ana Lucía Bravo
Jaime Breilh Paz y Miño • Carlos Larrea Maldonado
Saudia Levoyer S. • Luis Luna Osorio • César Montaña Galarza
César Montúfar • Angélica Ordóñez Charpentier
Pablo Ospina Peralta • Edison Paredes Buitrón
Francisco Pareja Cucalón • Jairo Rivera Vásquez • Malki Sáenz
María Fernanda Solíz • Arturo Villavicencio • Giannina Zamora



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec



EDICIONES
LA TIERRA

Avenida de los Shyris N36-152 • Quito, Ecuador
Teléfono: (593 2) 256 6036
ediciones_la tierra@yahoo.com

